

Vergaderjaar 2016–2017

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)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 december 2016

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
	1. Inleiding	3
	2. Achtergrond van het gedoogbeleid	6
	3. Aanleiding voor het wetsvoorstel	15
	4. Problemen met de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid	21
	5. Doel en reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel	36
	6. International kader	54
	7. Financiële aspecten	63
	8. Consultaties	66
II	ARTIKELSGEWIJS	68

I ALGEMEEN

Initiatiefneemster dankt de leden van de VVD-, PvdA-, SP-, D66-, CDA-, ChristenUnie- en SGP-fracties voor hun inbreng op het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Zij is alle leden erkentelijk voor het zorgvuldig doornemen van haar voorstel en het voorzien van kritische vragen en kanttekeningen. Vele fracties erkennen met haar de problematische gevolgen van het huidige gedoogbeleid, dat nodig aan verandering toe is. De zorgen die bij verschillende fracties nog leven over de effectiviteit en de noodzaak van deze wet hoopt zij met onderhavige nota zoveel mogelijk weg te nemen. Zij merkt daarbij op dat zij niet alleen staat in haar strijd voor de regulering van het coffeeshopbeleid en de inzet van de leden van andere fracties hiertoe zijn ook bij haar niet onopgemerkt gebleven.

Allereerst wil zij een en ander ophelderen bij de leden van de VVD-fractie als het gaat om het ingezetenen criterium. Het klopt dat initiatiefneemster er niet voor heeft gekozen om het ingezetenen criterium te handhaven. Zij

heeft dit aan de gemeenteraden overgelaten, omdat zij van mening is dat die het beste kunnen beoordelen of dit criterium in de lokale situatie nodig is.

Daarmee wil zij bij de betreffende leden benadrukken dat onderhavig voorstel geenszins tot gevolg hoeft te hebben dat het ingezetenen criterium zal verdwijnen, ook niet op termijn. Waar sommige gemeenten het ingezetenen criterium een geschikt middel achten om te strijden tegen bijvoorbeeld grensoverlast, is te verwachten dat deze gemeenten het criterium ook gaan hanteren. In andere gemeenten kan juist worden gewaakt voor geheel andere problematiek, namelijk dat door de invoering van het ingezetenen criterium consumenten zouden zijn overgeleverd aan straatdealers, met alle overlast en risico's voor de openbare veiligheid van dien.

De leden van de CDA-, ChristenUnie- en SGP-fracties waren een ander mening zijn toegedaan over de doelstelling en effecten van onderhavig voorstel en de toekomst van het huidige gedoogbeleid. De leden van de SGP-fractie vroegen daarbij waarom initiatiefneemster niet gekozen heeft voor het afschaffen van het gedoogbeleid aan de voordeur. Initiatiefneemster kiest daarentegen voor het uitbreiden van het gedoogbeleid naar de achterdeur. Naast dat de Afdeling advisering van de Raad van State – zoals de aan het woord zijnde leden noemen – weliswaar stelt dat de spanning tussen het gedogen van gebruik en het aanpakken van de teelt en handel in cannabis er altijd al is geweest, is initiatiefneemster het ook eens met de daarop volgende woorden van de Afdeling, namelijk dat gezien de ontwikkelingen van de laatste decennia, de situatie op sommige plaatsen dermate als problematisch wordt ervaren, dat de roep om ingrijpen steeds luider wordt. Initiatiefneemster ziet deze oproep verwoord in bijvoorbeeld het manifest «Joint Regulation», dat door inmiddels 59 burgemeesters is ondertekend en het parlement oproept om een landelijk stelsel van gecertificeerde en gereguleerde hennep teelt in te voeren. Ook het manifest «Het failliet van het gedogen» van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ziet zij in dit licht. Daarbij ondertekende 89% van de gemeenten onlangs de VNG-resolutie waarin werd opgeroepen tot lokale experimenten met gereguleerde wietteelt. Ten slotte wijst zij op de verschillende gemeenten die in de afgelopen jaren moties hebben aangenomen voor experimenten met gereguleerde wietteelt. Deze oproepen vanuit lokale bestuurders zijn voor haar inspiratie geweest om tot onderhavig voorstel te komen en niet te kiezen voor een algeheel verbod op coffeeshops.

Initiatiefneemster realiseert zich dat het gebruik van hennep en hasjiesj een onderdeel van onze samenleving is, net als het roken van tabak en het nuttigen van alcohol dat zijn. Initiatiefneemster is van mening dat het aanbod van hennep en hasjiesj beter via coffeeshops kan gebeuren, omdat op deze wijze een zo veilig en verantwoord mogelijk gebruik van de producten bereikt kan worden, met het oog op de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen. Ook kan op deze wijze een beter ontmoedigingsbeleid gevoerd worden vanuit de overheid. Zo worden de AHOGJ-criteria wettelijk verankerd en kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn. Ook wordt met onderhavig wetsvoorstel van de gemeente geëist dat, wanneer een gemeente besluit coffeeshops toe te staan in de gemeente, in het coffeeshopbeleid ontmoediging van het gebruik op wordt genomen. Zo moet het coffeeshopbeleid van de gemeente, indien van toepassing, in ieder geval toezien op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, voorkoming van het gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar, voorkoming van verslaving

aan hennep en hasjiesj en hulpverlening aan verslaafden aan hennep en hasjiesj. Zij hoopt voorts de leden van de SGP-fractie met de hierna volgende beantwoording van de vragen hen te overtuigen van het nut en de noodzaak van onderhavig voorstel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefneemster of het verslavende effect van verdovende middelen waardoor mensen uiteindelijk afhankelijk kunnen worden van de gemeenschap, niet juist een liberaal argument oplevert om tegen verdergaande regulering van softdrugs te pleiten.

De initiatiefneemster is inderdaad van mening dat er bij potentieel verslavende middelen een preventieve taak ligt voor de overheid, al wijst zij daarnaast ook op de eigen verantwoordelijkheid die mensen hebben. De overheid heeft verschil gemaakt tussen middelen met een onaanvaardbaar risico, de zogenoemde harddrugs die op lijst I van de Opiumwet staan, en middelen waarvan het risico minder groot wordt geacht, de zogenoemde softdrugs, die op lijst II staan. De hennepplant, waar hennep en hasjiesj van worden gemaakt en waarop onderhavig voorstel betrekking heeft, staat op lijst II van de Opiumlijst. De verkoop ervan in coffeeshops wordt gedoogd, en de achterliggende gedachte hiervan is dat wanneer mensen hun aankoop in de coffeeshop doen, zij niet in aanraking komen met harddrugs, en dus met onaanvaardbaar risico. De verkoop in coffeeshops is aan verschillende voorwaarden gebonden, die zijn vastgelegd in de AHOGJ-criteria: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan en geen toegang voor jeugdigen en geen verkoop van grote hoeveelheden. Onlangs is hier het ingezetenen criterium aan toegevoegd, dat de toegang en verkoop aan anderen dan ingezetenen van een Nederlandse gemeente verbiedt. Met onderhavig voorstel worden de AHOGJ-criteria in de wet verankerd en kunnen gemeenten zelf kiezen of zij het ingezetenen criterium behouden. Hiermee biedt het ruimte en handvatten voor ontmoedigingsbeleid. Met het reguleren van de achterdeur (de teelt en aanvoer) waartoe onderhavig voorstel leidt, verandert echter niets aan de verkrijgbaarheid aan de voordeur (de verkoop door coffeeshops). Om die reden meent de initiatiefneemster dan ook dat de voorgestelde regulering van de achterdeur geen gevolgen zal hebben voor de mogelijke verslaving die als gevolg van intensief gebruik kan optreden. Zij is dan ook niet van mening dat verdergaande regulering ertoe zal leiden dat meer mensen afhankelijk worden van de gemeenschap, waar de leden van de VVD op wezen. De leden van de VVD-fractie vroegen ook naar de onderzoeken waar initiatiefneemster kennis van heeft genomen met betrekking tot gezondheidsrisico's. In het rapport van het Trimbos Instituut «THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj» werd op verzoek van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport literatuuronderzoek uitgevoerd naar de meest recente bevindingen op het gebied van de gezondheidseffecten van cannabis. Op basis van deze literatuurstudie concludeert het Trimbos Instituut dat veel gebruikers nooit geconfronteerd zullen worden met ernstige of blijvende gezondheidsschade, maar dat er wel in sterkte variërende aanwijzingen zijn dat het gebruik ervan bij sommige gebruikers kan leiden tot ongewenste psychische bijwerkingen zoals cognitieve stoornissen, angstaanvallen en paranoia en een verhoogd risico op het ontwikkelen van een chronische psychose, en verslaving. Niet uit te sluiten valt echter dat persoonlijke aanleg hierbij ook een rol speelt.¹

¹ Raymond Niesink en Margriet van Laar, Trimbos Instituut «THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj; recente inzichten», p.6.

Daarbij komt dat uit het onderzoek «Association between lifetime Marijuana Use and Cognitive Function in Middle Age: The Coronary Artery Risk Development in Young Adults», 2016, blijkt dat regelmatig zwaar gebruik van cannabis niet gebruikelijk is en het zelden voor komt dat gebruikers hun leven lang cannabis gebruiken.²

De conclusie die initiatiefneemster hieraan verbindt is dat het belangrijk is dat gebruikers bekend zijn met de risico's van cannabis en dat zij deze in de gecontroleerde omgeving van de coffeeshop kopen, waar er ook ruimte is voor voorlichting. Initiatiefneemster wil hierbij ook de conclusie uit het hiervoor genoemde Trimbos-onderzoek aanhalen dat cannabis kan worden beschouwd als een relatief veilige drug, zeker in vergelijking met veel andere psychoactieve middelen. Hoewel voor de meeste mensen geen (blijvende) gezondheidsschade zal optreden, blijft voorzichtigheid geboden. Maar die gewenste voorzichtigheid, omdat aan het gebruik van cannabis gezondheidsrisico's kleven, maakt niet dat initiatiefneemster meent dat het aanbod van cannabis op gespannen voet staat met de menselijke vrijheid. Iedereen is en blijft volledig vrij om géén gebruik te maken van het aanbod. Daarbij kan in een coffeeshop gericht voorlichting aan gebruikers gegeven worden over de effecten van het gebruik, veel meer dan wanneer consumenten aangewezen zijn op straatdealers die geen weet hebben van de afkomst van het product en geen verantwoordelijkheid voelen om hun klanten voor te lichten. Bovendien is de verkrijgbaarheid van cannabis beperkt, doordat het alleen in coffeeshops kan worden verkregen. Mensen komen minder zo snel in aanraking met cannabis dan met alcohol en tabak, die op veel meer plaatsen, zoals supermarkten en horecagelegenheden, verkrijgbaar zijn en in grotere hoeveelheden worden aangeboden dan de toegestane 5 gram cannabis. Daarbij merkt de initiatiefneemster op dat cannabis in een onderzoek van het RIVM waarin 19 genotmiddelen met elkaar worden vergeleken, in de categorie «verslaving» lager scoort wat betreft schadelijkheid dan de legale genotmiddelen tabak en alcohol.³ Ook uit internationaal onderzoek blijkt de vergelijking van cannabis met alcohol en tabak interessant. Zo toonde het onderzoek «Probability and Correlates of Dependence among Regular Users of Alcohol, Nicotine, Cannabis, and Cocaine: Concurrent and Prospective Analyses of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions», uit 2016, bijvoorbeeld aan dat het risico op verslaving aan cannabis lager is dan bijvoorbeeld verslaving aan nicotine, respectievelijk 25% en 67%.⁴

De leden van de CDA-fractie vroegen initiatiefneemster waarom zij het signaal afgeeft dat de betreffende drugs op lijst II van de Opiumwet «veilig» zijn en een «aanvaardbaar risico» met zich meebrengen. In antwoord op de eerdere vraag van de fractie van de VVD of er volstrekt veilige en gezonde drugs bestaan, heeft de initiatiefneemster al ontkennend geantwoord. Volstrekt veilige drugs bestaan niet. Echter, in de memorie van toelichting heeft de initiatiefneemster wel de conclusie van het Trimbos Instituut aangehaald dat cannabis in vergelijking met veel andere psychoactieve middelen kan worden beschouwd als relatief veilige drug. Onderdeel van de Opiumwet zijn twee lijsten. Op Lijst I zijn de drugs met onaanvaardbare risico's opgenomen, onder andere cocaïne en heroïne. Op Lijst II staan de middelen met een lager risico dan de middelen op Lijst I, zoals hennep en hasjesj. De risico's van deze drugs

² Auer R, Vittinghoff E, Yaffe K, Kunzi A, Kertesz SG, Levine DA, et al. (2016) Association between Lifetime Marijuana Use and Cognitive Function in Middle Age: The Coronary Artery Risk Development in Young Adults (Cardia) Study. *JAMA Intern Med*, 176: 352–361.

³ RIVM, Ranking van drugs «Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs», 2009.

⁴ Cougle JR, Hakes JK, Macatee RJ, Zvolensky MJ, Chavarria J (2016) Probability and Correlates of Dependence among Regular Users of Alcohol, Nicotine, Cannabis, and Cocaine: Concurrent and Prospective Analyses of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. *J Clin Psychiatry* 77: 444–450.

zijn minder groot dan bij de drugs op lijst I. Het verschil in risico tussen deze lijsten wordt de risicogedachte genoemd, waar het beleid vanuit de overheid op is gebaseerd. Voor hard- en softdrugs gelden dus verschillende regels.

Er is door de overheid voor gekozen de verkoop van cannabisproducten in coffeeshops te gedogen. Door het onderscheid dat is gemaakt blijven de markten van harddrugs en softdrugs van elkaar gescheiden, zodat de kopers van cannabisproducten niet in aanraking komen met harddrugs. Dit gedoogbeleid is al in de jaren »70 ontstaan en de indeling in de verschillende lijsten blijft met dit voorstel van wet in stand. Gezien de risico's die ook softdrugs met zich mee kunnen brengen voor sommige gebruikers, heeft initiatiefneemster ook in de wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten beleid moeten maken om gezondheidsrisico's te voorkomen, naast andere maatregelen in het kader van het ontmoedigingsbeleid dat onderdeel is van onderhavig wetsvoorstel. Het ontmoedigen van drugsgebruik zal dus nog steeds een belangrijke pijler blijven in het te voeren beleid en initiatiefneemster verwijst naar het antwoord op de hierop volgende vraag van de D66-fractie voor een uitgebreide toelichting op het vormgeven van het ontmoedigingsbeleid.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar aanleiding van uitspraken van een Amsterdams raadslid van D66 ook naar volgende stappen naar aanleiding van onderhavig voorstel, zoals legalisering. Zij vroegen daarop een reactie van initiatiefneemster en wat haar ideeën zijn over het beschouwen van XTC als harddrug. Wat betreft de effecten van het onderhavige voorstel merkt initiatiefneemster op dat in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling inclusief een nulmeting opgenomen is. Met de opgenomen evaluatiebepaling wordt verzekerd dat de mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid daadwerkelijk worden bevorderd, periodiek wordt geëvalueerd. In deze evaluatie zullen tevens de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet kunnen worden getoetst. Gelet op het maatschappelijk belang van wettelijke normstellingen ten aanzien van drugs, is een diepgaand, sociaal-wetenschappelijk/criminologisch onderzoek aangewezen, waarin onder meer de ervaringen van de betrokkenen bij de vorming en uitvoering van gemeentelijk coffeeshopbeleid meegewogen worden. De evaluatie bevat in ieder geval de resultaten van een representatieve nulmeting van de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

Indien uit de evaluatie blijkt dat met deze wetswijziging de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen daadwerkelijk worden bevorderd, merkt initiatiefneemster op dat inderdaad toegewerkt zou kunnen worden naar gereguleerd legaliseren van de coffeeshopketen.

In de Opiumwet wordt onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs. XTC is wettelijk gezien een harddrug en in onderhavig wetsvoorstel worden geen wijzigingen aangebracht in het genoemde onderscheid tussen hard- en softdrugs.

De leden van de D66-fractie vroegen of onderhavig voorstel in overeenstemming is met de risicogedachte en de daaraan verbonden scheiding der markten, die ten grondslag ligt aan het huidige Nederlandse gedoogbeleid. De risicogedachte houdt in dat verschillende middelen verschillende risico's meebrengen voor de gebruiker en de samenleving en dat daarom een verschillende behandeling van de middelen met en zonder een onaanvaardbaar risico is gerechtvaardigd. De notie dat het zwaartepunt van het beleid zou moeten liggen bij de drugs die de grootste risico's meebrengen, komt voort uit deze risicogedachte. In de Opiumwet heeft de risicogedachte vorm gekregen door het onderscheid te maken tussen soft- en harddrugs (respectievelijk lijst II en lijst I). De drugs waar

het onderhavige voorstel betrekking op heeft zijn allen ondergebracht in lijst II en kunnen daarmee beschouwd worden als drugs met een lager risico's dan de drugs op lijst I. Ook de scheiding der markten gaat uit van dit onderscheid. Dit heeft tot gevolg dat consumenten van henneproducten niet, althans minder gemakkelijk, met onaanvaardbaar gevaarlijke drugs in aanraking mogen komen.

Initiatiefneemster is van mening, zoals de leden van de D66-fractie vroegen, dat haar initiatiefwetsvoorstel met deze doelstelling en de risicogedachte in overeenstemming is. Net als thans het geval is, blijft het verboden voor coffeeshops om middelen op lijst II te verkopen. Initiatiefneemster ziet daarbij het ontmoedigingsbeleid als een belangrijk onderdeel van haar wetsvoorstel. Zo wordt met het handhaven van coffeeshops als gecontroleerde verkooppunten de scheiding van de markt van hard- en softdrugs bevorderd en wordt de toegang van minderjarigen tot het product voorkomen. Dit, gecombineerd met voorlichting aan jeugdige gebruikers en aanpak van straatdealers, kan het gebruik van hennep en hasjiesj onder minderjarigen tegengaan. Ook zal van de coffeeshophouder een rol in het ontmoedigingsbeleid worden gevergd, bijvoorbeeld door het voorlichten over de gevaren van het gebruik van hennep en hasjiesj aan gebruikers en het voorkomen van de toegang van minderjarigen tot het product. Daarbij kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn. De gemeenteraad zal ten slotte bij het vaststellen van het beleid inzake het gedogen van coffeeshops tevens een rol op zich nemen met betrekking tot het ontmoedigingsbeleid, daar voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj onderdeel van dit vast te stellen beleid moet zijn.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar een onderbouwing van de stelling dat initiatiefneemster niet verwacht dat de verkoopprijs van hennep en hasjiesj omlaag zal gaan, gezien de voorwaarden die in het wetsvoorstel aan de gedoogde teelt en verkoop worden gesteld en de energiekosten die blijven bestaan. Daartoe merkt initiatiefneemster op dat met het wetsvoorstel de regulering leidt tot extra lasten, die tot een prijsstijging kunnen leiden. Deze extra kosten kunnen ontstaan door de bepaling dat de burgemeester en de Minister ook voor de behandeling van aanvragen voor gedoogbesluiten een vergoeding in rekening kunnen brengen, en door het feit dat bij gereguleerde teelt geen illegaal afgenomen elektriciteit meer mag worden gebruikt, waardoor de energielasten bij de teelt toenemen. Daarnaast kan de prijs van hennep en hasjiesj worden beïnvloed door besluiten van de Minister over de maximale hoeveelheid hennep waarvan de teelt wordt gedoogd.

2. Achtergrond van het gedoogbeleid

De leden van de VVD-fractie vroegen of zij het goed zien dat de besluitvorming over het aan een teler afgeven van een gedoogbesluit geheel en al bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport komt te liggen. De initiatiefneemster beantwoordt deze vraag bevestigend. In haar optiek komt iedere teler potentieel hier voor in aanmerking, zolang zij kunnen voldoen aan de eisen die per amvb door de regering aan telers gesteld worden. Tevens kunnen strafrechtelijke antecedenten worden meegewogen. De burgemeester en de gemeenteraad hebben geen stem in dit proces. Daarvoor is gekozen omdat het telen van landbouwproducten een landelijke aangelegenheid is – het hoeft niet per se in dezelfde gemeente plaats te vinden als waarin de producten worden verkocht – en de Minister van VWS deskundig is op het terrein van de kwaliteitseisen die aan de teelt en de bereiding van hennep en hasjiesj moeten worden

gesteld. Zij heeft ook al een rol bij de teelt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. De lokale autoriteiten zijn deskundig op het terrein van de verkoop en de daarmee samenhangende (lokale) problematiek op het gebied van de volksgezondheid, openbare orde en de Algemene veiligheid van personen en goederen. Op het lokale beleid dienaangaande kunnen zij daadwerkelijk en effectief invloed uitoefenen. Daarvoor is niet nodig dat zij invloed hebben op het afgeven van gedoogbesluiten aan telers.

De initiatiefneemster staat neutraal tegenover de mogelijkheid dat meerdere telers zich zouden clusteren in een bepaalde regio.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de Minister slechts gedoogbesluiten geeft voor de teelt van de maximale hoeveelheid hennep die nodig is voor de exploitatie van coffeeshops met een gedoogbesluit (artikel 6d, derde lid). Om haar daartoe in staat te stellen zijn burgemeesters verplicht de Minister in kennis te stellen van alle door hen genomen gedoogbesluiten voor coffeeshops, onder vermelding van de daarin vastgestelde maximale handelsvoorraad (artikel 6c, tweede lid).

Met niet afgezette cannabisooft kan een teler niet anders doen dan wachten tot hij die wel kan verkopen aan een gedoogde coffeeshop, of vernietigen.

Inderdaad zal iedere teler van cannabis die niet over een gedoogbesluit of ontheffing beschikt moeten worden aangepakt.

Deze leden vroegen ook in hoeverre een zoveel mogelijk belastingplichtige coffeeshopketen, waaruit criminelen worden geweerd, kan bijdragen aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie en handel in hennep en hasjes. Ook de leden van de CDA-fractie stelden hier vragen over. De leden van de VVD-fractie vroegen zich daarbij af of het wetsvoorstel voldoende effect heeft op het probleem van woningbranden zolang de teelt voor export en straathandel niet wordt teruggedrongen. Daarbij vroegen de leden van beide fracties ook hoe groot initiatiefneemster de kans inschat dat telers die geen teeltvergunning zullen krijgen juist gaan produceren voor de niet-gedoogde markt en op deze manier de georganiseerde criminaliteit op haar wenken bedient.

Ook de leden van de CDA-fractie vroegen naar de stelling van initiatiefneemster over het risico dat telers ondanks onderhavig voorstel zullen blijven telen voor criminele organisaties en dat brandgevaar in woningen kan blijven bestaan. Initiatiefneemster zal gezien de overeenkomsten in de vragen van de leden, de vragen van beide fracties hieronder gezamenlijk beantwoorden.

Hoewel initiatiefneemster onderkent dat het ondanks onderhavig voorstel nog steeds zo kan zijn dat niet-gedoogde telers voor criminele organisaties kunnen blijven telen, is zij van mening dat, omdat met onderhavig wetsvoorstel de teelt voor de binnenlandse markt gedoogd gaat worden, wel degelijk aannemelijk is dat de niet-gedoogde teelt kan worden teruggedrongen. Immers, een deel van de huidige teelt, die voor zowel gedoogde coffeeshops als voor de buitenlandse handel produceert, zal met het in werk treden van dit wetsvoorstel alleen nog voor coffeeshops gaan produceren, omdat deze telers door het beschikken over een gedoogbesluit geen ruimte meer krijgen om tevens te produceren voor andere doeleinden, waaronder de export. Die productie blijft immers illegaal en wie daarvoor verantwoordelijk is zal geen gedoogbesluit krijgen. Telers, die beschikken over een gedoogbesluit en dit willen behouden, zullen enkel en uitsluitend voor coffeeshops, die eveneens beschikken over een gedoogbesluit, moeten produceren en louter aan hen leveren.

Coffeeshopondernemers kunnen nog slechts zaken doen met gedoogde telers en hebben er belang bij dat een beroepsgroep van telers ontstaat die onder een gedoogbesluit hennep en hasjes telen. Deze gedoogde

telers zullen zich aan bij amvb vastgestelde eisen moeten voldoen, waarmee ook gevaren voor brandveiligheid ingeperkt zullen worden. Initiatiefneemster is van mening dat op deze manier woningbranden teruggedrongen zullen worden.

Daarnaast zal met de voorgestelde gesloten keten een duidelijker onderscheid ontstaan tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt. Een deel van de teelt van hennep en hasjes zal daarom geen capaciteit meer vergen van politie en justitie, zoals de leden zowel de CDA- als van de VVD-fractie vroegen. Deze capaciteit komt vrij om gericht de niet-gedoogde teelt aan te pakken, die ook invloed heeft op het aantal woningbranden dat plaatsvindt door niet-gedoogde hennep-teelt. Initiatiefneemster ziet de gerichtere inzet van politie- en justitiecapaciteit als één van de gevolgen die bijdragen aan betere bestrijding van de niet-gedoogde teelt, bedoeld voor de buitenlandse handel.

Daarbij komt dat de veronderstelde besparing zoals gesteld in de memorie van toelichting is gebaseerd op het rapport «Van incident naar impact» van de Taskforce Beleidsalternatieven Veiligheid en Justitie (p. 40). Dit rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de 1^e suppletoire begroting voor het jaar 2016. Initiatiefneemster stelt zich voor dat besparingen die worden gerealiseerd in de veiligheidsketen beschikbaar blijven voor de kosten van de regulering die voortvloeien uit dit wetsvoorstel.

Verder is initiatiefneemster zich ervan bewust dat nog altijd andere maatregelen nodig zijn, zoals gedegen controle (en voldoende capaciteit daarvoor) door de douane in bijvoorbeeld havens om de doorvoer van drugs te bestrijden. Deze maatregelen vallen buiten dit wetsvoorstel maar zij ziet ze wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugshandel.

Ook wordt het onderscheid tussen niet-gedoogde en gedoogde teelt naar mening van initiatiefneemster scherper doordat in het wetsvoorstel opgenomen is dat gedragingen met betrekking tot de teelt van hennep en hasjes zonder het beschikken over een gedoogbesluit, zwaarder bestraft worden. Hiervoor is gekozen om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennep-teelt buiten de nieuwe wettelijke regels om volstrekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar ook vanwege de daarvan uitgaande gevaren voor personen en goederen. De reden voor strafverzwaring is in die zin mede gelegen in het feit dat thans voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde teelt verwijtbaarder maakt. Op de vraag of de kans bestaat dat niet-gedoogde telers hun geteelde hennep en hasjes nog steeds kunnen afzetten bij criminele samenwerkingsverbanden, moet initiatiefneemster bevestigend antwoorden. Dat betekent niet dat zij het volledig eens is met de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde uitspraak van de burgemeester van Tilburg. Doordat een deel van de teelt gedoogd gaat worden en voorts een scherp onderscheid ontstaat tussen niet-gedoogde en gedoogde teelt, kan dat leiden tot een gerichtere inzet van politie en justitie en zal het niet-gedoogd telen zwaarder worden bestraft. Op grond daarvan is zij van mening dat wel degelijk aannemelijk is dat de niet-gedoogde teelt kan worden teruggedrongen.

Wat betreft het door de hier aan het woord zijnde leden aangehaalde WODC-onderzoek «De wereld achter de wietteelt», merkt initiatiefneemster op dat zij – los van de bovenstaande argumenten op grond waarvan zij van mening is dat de niet-gedoogde teelt wel degelijk kan worden teruggedrongen – nooit gepretendeerd heeft dat de niet-gedoogde teelt die afgezet wordt bij criminele samenwerkingsverbanden, en de export naar het buitenland helemaal zullen verdwijnen. Daarbij merkt zij op dat tot op heden geenszins duidelijk is wat precies het aandeel van de huidige teelt van hennep en hasjes is dat bestemd is voor de export. Zo kwam het WODC in het onderzoek «De export van in

Nederland geteelde cannabis« (2014) immers uit op een schatting tussen 31% en 96% en op een andere schatting van 54% en 97%, met als verschil dat in de eerste berekening gebruik door niet-ingezetenen als «binnenlandse consumptie» wordt gedefinieerd en in de tweede berekening gebruik door niet-ingezetenen als export wordt gedefinieerd. Daarbij benoemt het WODC dat de gevonden exportschattingen in Europees kader ruw geduid zijn. Hét percentage kan niet gegeven worden. Uit het onderzoek komt voorts dat in Nederland geteelde cannabis kan voorzien in ongeveer 10% tot 38% van de cannabisconsumptie in Centraal- en West-Europa. Een schatting van het «European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction» uit 2012, gepresenteerd in hetzelfde onderzoek door het WODC, laat echter zien dat de in Nederland geteelde cannabis voorziet in ongeveer 3% tot 57% van de cannabisconsumptie in Europa. De bovengrens van 57% lijkt volgens het WODC echter niet aannemelijk, omdat in de meeste Europese landen de inheemse productie is toegenomen, waardoor deze landen in toenemende mate in hun eigen cannabis voorzien. Daarentegen geven deze landen tevens aan dat cannabis inderdaad ook nog steeds geïmporteerd wordt uit Nederland. Het WODC concludeert al met al dat het niet duidelijk wordt hoeveel Nederland daadwerkelijk exporteert. Het gaat, zo concludeert het WODC, om een zeer ruwe duiding. Maar, zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, zal de afzetmarkt in het buitenland blijven bestaan.

Over de vraag of andere landen lijden onder de Nederlandse handel in softdrugs in het buitenland, merkt initiatiefneemster op dat het bestrijden van illegale drugscriminaliteit een grensoverschrijdende aangelegenheid is en zij daarom een internationale aanpak van niet-gedoopte drugs-handel essentieel acht. Het onderhavige wetsvoorstel is echter alleen gericht op de binnenlandse handel. Immers, het telen voor gedoopte coffeeshops kan alleen gedaan worden door gedoopte telers, die met het beschikken over een gedoogbesluit geen ruimte meer overhouden om voor de export te produceren. Ondanks dat, zoals hierboven uiteengezet, initiatiefneemster nooit gepretendeerd heeft dat de teelt voor de export volledig gaat verdwijnen, is het wel degelijk aannemelijk dat een deel van de teelt juist niet meer voor de buitenlandse handel bestemd zal zijn. Omdat de voorgestelde gesloten coffeeshopketen alleen in het binnenland kan plaatsvinden, heeft zij niet de behoefte gehad hierover contact te hebben met andere landen, zoals de leden van de VVD-fractie vroegen. Om bovenstaande redenen is initiatiefneemster juist van mening dat een deel van de huidige teelt, bedoeld voor de export, zal afnemen. Ook kan gerichtere opsporing plaatsvinden, waarbij zoals gesteld de internationale samenwerking van onmiskenbaar belang blijft.

Op de vragen die de hier aan het woord zijnde leden stelden over de criminaliteit die verbonden is aan de teelt van hennep en hasjiesj, merkt initiatiefneemster op dat in de gesloten keten, door daarin opgenomen waarborgen, zoals de mogelijkheid voor burgemeesters en Minister om een BIBOB-advies te vragen bij het uitgeven van gedoogbesluiten en het gegeven dat coffeeshopondernemers alleen nog bij gedoopte telers hun goederen kunnen inkopen, geen plaats is voor de georganiseerde criminaliteit.

Momenteel is iedere vorm van teelt niet-gedoopt en daarmee crimineel, dus op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden welke criminaliteit wordt veroorzaakt door geld dat verdiend wordt met (illegale) handel in softdrugs, kan initiatiefneemster antwoorden dat iedere euro die verdiend wordt met de productie van hennep en hasjiesj de criminaliteit ingaat en dus criminaliteit veroorzaakt. Het doel van onderhavig wetsvoorstel is echter dat een gesloten keten gerealiseerd wordt, waarin opbrengsten uit de handel in hennep en hasjiesj juist niet meer wegvloeien naar de criminaliteit. Daarbij is initiatiefneemster van mening dat juist het ongeregeld laten van de hennep-teelt ertoe heeft geleid dat criminele organisaties zich in die hennep-teelt hebben kunnen nestelen.

Voorts vroegen de hier aan het woord zijnde leden naar de samenhang tussen het gebruik van softdrugs en andere vormen van (synthetische) drugs en de productie daarvan. Initiatiefneemster merkt op dat onderhavig wetsvoorstel tot doel heeft een gesloten coffeeshopketen te realiseren. Het wordt hiermee zoveel mogelijk voorkomen dat telers in het bezit van een gedoogbesluit andere vormen van (synthetische) drugs produceren, omdat zij in dat geval illegale activiteiten uitvoeren die buiten hetgeen wat met betreffend gedoogbesluit toegestaan wordt vallen. De Minister kan het gedoogbesluit dan intrekken. Naar de mening van initiatiefneemster wordt het onderscheid tussen hennep en hasjesj en andere drugs daarmee scherper. Daarbij komt dat met het handhaven van coffeeshops als gecontroleerde verkooppunten de scheiding van de markt van hard- en softdrugs verscherpt wordt.

Wat betreft de effecten van het onderhavige voorstel – waar de leden van de VVD-fractie in het algemeen naar op zoek zijn – merkt initiatiefneemster op dat in de wet een evaluatiebepaling inclusief een nulmeting opgenomen is. Met de opgenomen evaluatiebepaling wordt verzekerd dat de mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid daadwerkelijk worden bevorderd, periodiek wordt geëvalueerd. In deze evaluatie zullen tevens de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet kunnen worden getoetst. De evaluatie bevat in ieder geval de resultaten van een representatieve nulmeting van de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het klopt dat met het gedogen van telers in feite de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bepaalt dat deze telers, zolang zij zich aan de gestelde voorwaarden houden, niet strafrechtelijk vervolgd zullen worden. Het is strikt genomen de wet die de vervolging uitsluit wanneer een teler beschikt over een gedoogbesluit, verkregen door de Minister. De wettelijke bevoegdheid de teelt van cannabis aan bepaalde telers onder strikte voorwaarden te gedogen (artikel 6d) wordt voorgesteld samen met de wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond van artikel 9b, tweede lid. Indien de Minister op grond van artikel 6d, eerste lid besluit de teelt van een beroeps- of bedrijfsmatige teler te gedogen ten behoeve van coffeeshops die beschikken over een gedoogbesluit in de zin van artikel 6b, eerste lid, is vervolging van die teler op grond van het voorgestelde artikel 9b, tweede lid, uitgesloten, voor zover die teler zich houdt aan de voorschriften die bij of krachtens artikel 6d zijn vastgesteld (6d, tweede lid, vierde lid en vijfde lid).

De aan het woord zijnde leden vroegen daarbij naar de rol van het OM. De uiteindelijk beslissing of er in een bepaald geval daadwerkelijk wel of niet vervolgd wordt ligt, net als in het bestaande gedoogbeleid, bij het openbaar ministerie. De strafbaarstellingen blijven immers bestaan. Daarbij is de ruimte voor beslissingen wel ingeperkt door het voorgestelde artikel 9b. De rol die voor het openbaar ministerie resteert, is dat het telers die niet beschikken over een gedoogbesluit kan vervolgen evenals telers die zich niet aan de voorschriften die bij of krachtens de wet zijn verbonden aan hun gedoogbeschikking houden.

Het spreekt voor zich dat het openbaar ministerie haar vervolgingsbeleid tan aanzien van misdrijven met betrekking tot cannabis zal moeten aanpassen indien dit voorstel van wet wordt aangenomen en in werking treedt, dus op die vraag antwoordt initiatiefneemster bevestigend. De bijzondere vervolgingsuitsluitingsgronden die zijn voorzien in het voorgestelde artikel 9b, zullen immers moeten worden verdisconteerd in het vervolgingsbeleid dat het openbaar ministerie vorm geeft op grond van de bevoegdheid tot vervolging en het opportuniteitsbeginsel neergelegd in artikel 167 Sv. Een van de nieuwe elementen met betrekking

tot het vervolgen van telers zal zijn dat het openbaar ministerie afspraken kan maken met het Staatstoezicht op de volksgezondheid, gelet op de toezichtstaak die in het voorgestelde artikel 8j aan het Staatstoezicht wordt opgedragen. Immers een van de voorwaarden die in dit voorstel aan telers worden gesteld, is dat zij in het belang van de volksgezondheid de aanwijzingen opvolgen van de ambtenaren van dit Staatstoezicht. Aannemelijk is verder dat het openbaar ministerie de vrijgekomen capaciteit zal benutten om zijn volle aandacht te richten op de aanpak van niet-gedoogde teelt.

Deze leden vroegen ook of het openbaar ministerie, ondanks een gedoogbesluit, een gedoogde teler vanwege overtreding van de Opiumwet alsnog mag vervolgen. Een vervolging door het openbaar Ministerie van een teler die beschikt over een gedoogbeschikking zal voor zover deze teler zich aan alle bij of krachtens de wet gestelde voorschriften houdt uitmonden in een niet-ontvankelijk verklaring wegens de hiervoor besproken wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond. Nu enkele van de bedoelde voorschriften in Opiumwet zelf zijn opgenomen (bijvoorbeeld artikel 6d, lid 4) zal bij schending daarvan sprake kunnen zijn van een situatie waarin het openbaar ministerie ondanks een gedoogbesluit van de Minister een gedoogde teler wegens overtreding van de Opiumwet kan vervolgen.

Op de vraag van de leden wat het verschil tussen een ontheffing en een gedoogbeschikking is, antwoordt initiatiefneemster dat bij gedogen sprake is van het onder strikte voorwaarden toestaan van een op zichzelf strafbare gedraging terwijl bij ontheffen sprake is van het wegnemen van de strafbaarheid van de desbetreffende teler. Het voorliggende wetsvoorstel, waarin voor de gedoogconstructie wordt gekozen sluit nauwer aan bij het reeds bestaande gedoogbeleid dan het oorspronkelijke initiatiefvoorstel, waarin voor de ontheffingsconstructie was gekozen.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen voorts hoe gegarandeerd kan worden dat de Minister de gedoogbesluiten neemt die nodig zijn om alle gedoogde coffeeshops ook daadwerkelijk te kunnen bevoorraden. Ook vroegen zij hoe de Minister ervoor zorgt dat een voldoende en voldoende divers aanbod van de gedoogde hennep en hasjesj zal ontstaan. Wat betreft de hoeveelheid is de Minister met onderhavig voorstel verantwoordelijk ervoor zorg te dragen dat in Nederland voor de exploitatie van coffeeshops ten aanzien waarvan een gedoogbesluit is genomen in Nederland voldoende hennep wordt geteeld. Daarmee hangt samen, dat de Minister ook niet de teelt van méér hennep mag gedogen dan nodig is voor de exploitatie van deze coffeeshops. Dit om te voorkomen dat het teveel aan geteelde hennep en hasjesj voor de niet-gedoogde markt wordt gebruikt. De burgemeester die een gedoogbesluit vaststelt met betrekking tot een coffeeshop, stelt de Minister daarvan in kennis onder vermelding van de vastgestelde maximale handelsvoorraad. De burgemeester houdt hierbij rekening met het belang van een goede bedrijfsvoering van de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop. Op basis van deze kennisgevingen door burgemeesters kan de Minister bepalen hoeveel hennep moet worden geteeld voor de exploitatie van coffeeshops. In het wetsvoorstel wordt het bereiken van een divers aanbod overgelaten aan de markt. De coffeeshophouders weten naar welke variëteiten vraag bestaat en zullen deze bij gedoogde telers bestellen. Bij het besluiten op aanvragen om gedoogbesluiten van telers zal de Minister van VWS zich niet hoeven te bekommeren over de diversiteit van de teelt. Van belang is slechts dat telers zich houden aan de bij amvb vast te stellen regels over onder meer de kwaliteit, de werkzame bestanddelen en de etikettering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of een gedoogbesluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep open staat, ook voor andere belanghebbenden dan de teler. Dat is inderdaad het geval. Dat kan het nemen van gedoogbesluiten en dus het toestaan van gedoogde teelt belemmeren, maar dat is niets bijzonders. Het is inherent aan ons stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De hier aan het woord zijnde leden informeerden of initiatiefneemster het eens is dat onderhavig voorstel tot gevolg kan hebben dat een duidelijke scheiding tussen het illegale en legale deel van de teelt van hennep en hasjesj ontstaat, en waarom dat het geval is. Allereerst wil initiatiefneemster erop wijzen dat met inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel geen sprake zal zijn van «legale» en «illegale» teelt, daar gekozen is voor uitbreiding van het huidige gedoogbeleid en ook de teelt van hennep en hasjesj een strafbare handeling blijft, maar bij bezit van een gedoogbesluit strafvervolgning uitblijft. Alle teelt blijft kortom illegaal, er zal echter een deel van de telers «gedoogd» worden die uitgesloten zijn van vervolging voor hun strafbare gedragingen met het oog op de teelt van hennep en hasjesj. Het onderscheid tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt wordt naar mening van initiatiefneemster inderdaad scherper, dus wat dat betreft onderschrijft zij de stelling van de leden van de PvdA-fractie. Dit komt onder andere doordat in het wetsvoorstel opgenomen is dat gedragingen met betrekking tot de teelt van hennep en hasjesj zonder het beschikken over een gedoogbesluit, zwaarder bestraft worden. Hiervoor is gekozen om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennep teelt buiten de nieuwe wettelijke regels om trekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar ook vanwege de daarvan uitgaande gevaren voor personen en goederen. De reden voor strafverzwaring is in die zin mede gelegen in het feit dat thans voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde teelt verwijtbaarder maakt. De scheiding tussen gedoogde en niet-gedoogde telers wordt tevens duidelijker door het feit dat telers die produceren voor coffeeshops in het bezit moeten zijn van een gedoogbesluit en daarmee de enige zijn die voor coffeeshops kunnen en mogen produceren, daar coffeeshops enkel producten mogen afnemen van telers die in het bezit zijn van een gedoogbesluit. Telers in het bezit van een gedoogbesluit zullen hiervoor aan bij amvb vastgestelde eisen moeten voldoen, wat hen eveneens onderscheid van niet-gedoogde telers.

Daarentegen wil initiatiefneemster niet zo scherp stellen, zoals de aan het woord zijnde leden vroegen, dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit dankzij onderhavig wetsvoorstel «gemakkelijker» wordt. Wel wordt met de maatregelen zoals voorgesteld de criminele sector uit de gesloten keten geweerd. Door het enkel te mogen telen voor coffeeshops bij bezit van een gedoogbesluit, zal de georganiseerde criminaliteit geweerd worden uit de productie van hennep en hasjesj. Dit is mogelijk dankzij de bevoegdheid voor de burgemeester en de Minister om met het oog op aanvragen voor een gedoogbesluit om een BIBOB-advies te verzoeken. Ten slotte merkt zij op dat met onderhavig voorstel een deel van de teelt van hennep en hasjesj daarom geen capaciteit meer zal vergen van politie en justitie. Deze capaciteit komt vrij om gericht de niet-gedoogde teelt aan te pakken. Initiatiefneemster ziet de gerichtere inzet van politie- en justitiecapaciteit als één van de gevolgen die bijdragen aan betere bestrijding van de niet-gedoogde teelt bedoeld voor de buitenlandse handel. De aanpak wordt dus niet gemakkelijker, maar de capaciteit kan wel gericht ingezet worden.

Initiatiefneemster heeft oog voor de zorgen die de leden van de PvdA-fractie uitten wat betreft het terugdringen door sommige autoriteiten van de gedoogde verkoop van hennep en hasjesj. Wanneer de

leden van de PvdA-fractie met «sommige autoriteiten» doelden op gemeentebesturen die coffeeshops helemaal weren uit hun gemeenten, kan initiatiefneemster daar het volgende over zeggen. Zij is het eens dat het volledig weren van coffeeshops uit een gemeente kan leiden tot toename van de straathandel. Dat hoeft echter niet noodzakelijk in alle gemeenten het geval te zijn. Of dat risico bestaat, kan het beste op lokaal niveau worden vastgesteld. Daarom heeft zij een bewuste keuze voor decentralisatie gemaakt. De lokale autoriteiten zijn deskundig op het terrein van de verkoop en de daarmee samenhangende (lokale) problematiek op het gebied van de volksgezondheid, openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen. Dit is de reden dat zij in onderhavig wetsvoorstel bepaalde beslissingen overlaat aan de gemeenten. Zo blijft het mogelijk voor gemeenteraden om voor een nulloptie te kiezen en zo coffeeshops helemaal te weren uit een gemeente. Ook is het mogelijk wel of geen ingezetenencriterium te handhaven, net als een minimumafstand tussen scholen en coffeeshops. Initiatiefneemster acht het van belang dat een gemeenteraad zich hierover kan uitspreken en hierover beslissingen kan nemen, omdat zij van mening is dat die het beste kunnen beoordelen of dit criterium in de lokale situatie nodig is.

De leden van de CDA-fractie vroegen initiatiefneemster een reflectie en reactie op het WODC-rapport, «De export van in Nederland geteelde cannabis», uit 2014, een weergave van de resultaten van dit onderzoek en de relevantie voor onderhavig voorstel. Zij heeft dit niet meegenomen bij onderhavig wetsvoorstel, daar dit rapport handelt over het deel van de in Nederland geteelde hennep en hasjesj bestemd voor de export, en onderhavig voorstel enkel betrekking heeft op het gedogen van de teelt voor de binnenlandse handel. Uiteraard is zij bereid haar reactie en reflectie op dit rapport alsnog te geven. Hiervoor verwijst zij naar het hiervoor gegeven antwoord op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen over niet-gedoogde teelt die nog steeds kan worden afgezet bij criminele samenwerkingsverbanden en de export naar het buitenland.

Ook vroegen de hier aan het woord zijnde leden om een toelichting op haar opmerking dat de aangepaste regelgeving rond de millenniumwisseling moest voorkomen dat nederwiet een exportproduct zou worden, en of zij erkent dat Nederland al sinds de jaren zeventig en tachtig een reputatie had opgebouwd als een van de grootste drugsexporteurs ter wereld. Wat betreft een toelichting op deze opmerking merkt initiatiefneemster op dat destijds, bij de aanpassing van de Opiumwet in de jaren negentig, over het bestrijden van de export gesteld werd dat de voorgestelde verhoging van de strafmaat voor de grootschalige hennep teelt gerechtvaardigd werd geacht, gelet op het professionele en lucratieve karakter van deze teelt en om te voorkomen dat nederwiet een exportproduct wordt.⁵ Zij leidt hieruit af dat destijds inderdaad de vrees bij de regering bestond dat nederwiet een exportproduct zou worden. Wat initiatiefneemster betreft is de opmerking van de aan het woord zijnde leden dat Nederland reeds sinds de jaren zeventig en tachtig een reputatie had opgebouwd als een van de grootste drugsexporteurs ter wereld, onvoldoende onderbouwd. Bovendien, zoals het in eerdergenoemde WODC-onderzoek naar de export van cannabis door Nederland bevestigd, gaan cijfers over de export van cannabis gepaard met grote onzekerheid.

Ook deze leden vroegen, net als de leden van de VVD-fractie, naar de stelling van initiatiefneemster over het risico dat telers ondanks onderhavig voorstel zullen blijven telen voor criminele organisaties en dat

⁵ Kamerstukken II, 1996–1997, 25 325, nr. 3, blz. 2.

brandgevaar kan blijven bestaan. Deze vraag heeft initiatiefneemster in het antwoord op de leden van de VVD-fractie over dezelfde problematiek beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vroegen initiatiefneemster tevens of zij kan aangeven wat zij geschikte locaties acht om hennep en hasjiesj te telen. Hierover merkt initiatiefneemster op dat dit in wezen een uitbouwkundige kwestie is en dat het aan de Minister is om te bezien in hoeverre hierover bij amvb regels gesteld moeten worden. Deze zal alvorens deze wordt vastgesteld voorgelegd worden aan beide Kamers der Staten-Generaal. Hierin kunnen zo nodig eisen worden opgenomen over de omstandigheden waaronder de teelt van hennep en hasjiesj plaats zou moeten vinden.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen ten slotte in hoeverre voorkomen kan worden dat de door gedoogde telers geteelde hennep en hasjiesj in verkeerde handen komt. Indien de genoemde leden met «verkeerde handen» doelen op afnemers anders dan gedoogde coffeeshops, merkt initiatiefneemster op dat binnen de gesloten keten in onderhavig wetsvoorstel, het risico dat de hennep en hasjiesj, geteeld door gedoogde telers, ergens anders afgezet wordt dan bij coffeeshops die eveneens beschikken over een gedoogbesluit, zo klein mogelijk is gemaakt. Zij moeten immers een boekhouding bijhouden. Indien zij dit toch elders afzetten, kan de Minister ertoe overgaan het gedoogbesluit van de betreffende teler in te trekken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom initiatiefneemster voor het voorliggende wetsvoorstel heeft gekozen als oplossing voor haar bezwaren tegen het huidige beleid. De problematiek rondom het huidige gedoogbeleid, waarin de verkoop en het gebruik van hennep en hasjiesj wel gedoogd is maar de productie niet, heeft wat initiatiefneemster betreft een onhoudbare situatie gecreëerd die verschillende problemen in stand houdt. Door het scheve beleid is een lucratieve handel ontstaan voor criminele organisaties, die zich in de teelt van hennep en hasjiesj hebben kunnen nestelen. Daarnaast zijn er negatieve gevolgen voor de volksgezondheid. De kwaliteit van een product dat door een half miljoen Nederlanders geconsumeerd wordt is immers oncontroleerbaar, met alle gevolgen voor de gezondheid van dien. Zij vindt dit onverklaarbaar gezien de strenge kwaliteitseisen die we stellen bij alle andere producten die we consumeren, inclusief alcohol en tabak. Ook belemmert het huidige beleid de rechtszekerheid van coffeeshopondernemers, die op strafbare wijze hun goederen moeten inkopen en gedwongen zaken moeten doen met criminele organisaties. Daarbij merkt zij op dat de roep om het huidige beleid te veranderen vanuit het lokaal bestuur steeds groter wordt. Initiatiefneemster ziet deze oproep verwoord in bijvoorbeeld het manifest «Joint Regulation», dat door inmiddels 59 burgemeesters is ondertekend en het parlement oproept om een landelijk stelsel van gecertificeerde en gereguleerde hennepenteelt in te voeren. Ook het manifest «Het failliet van het gedogen» van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ziet zij in dit licht. Daarbij ondertekenden 89% van de gemeenten onlangs de VNG-resolutie waarin werd opgeroepen tot lokale experimenten met gereguleerde wietteelt. Ten slotte wijst zij op de verschillende gemeenten die in de afgelopen jaren moties hebben aangenomen om te experimenteren met gereguleerde wietteelt. Deze oproepen vanuit lokale bestuurders zijn voor haar inspiratie geweest om tot onderhavig voorstel te komen en niet te kiezen voor een algeheel verbod op coffeeshops. Initiatiefneemster realiseert zich dat het gebruik van hennep en hasjiesj een onderdeel van onze samenleving is, net als het roken van tabak en het nuttigen van alcohol dat zijn. Initiatiefneemster is van mening dat het aanbod van hennep en hasjiesj beter via coffeeshops kan gebeuren,

omdat op deze wijze een zo veilig en verantwoord mogelijk gebruik van de producten bereikt kan worden, met het oog op de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen. Ook kan op deze wijze een beter ontmoedigingsbeleid gevoerd worden vanuit de overheid. Zo worden de AHOGJ-criteria wettelijk verankerd en kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn. Ook wordt met onderhavig wetsvoorstel van de gemeente geëist dat, wanneer deze gemeente besluit coffeeshops toe te staan in de gemeente, in het coffeeshopbeleid ontmoediging van het gebruik op wordt genomen. Zo moet het coffeeshopbeleid van de gemeente, indien van toepassing, in ieder geval toezien op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, voorkoming van het gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar, voorkoming van verslaving aan hennep en hasjiesj en hulpverlening aan verslaafden aan hennep en hasjiesj.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen ook of initiatiefneemster kan aangeven welke alternatieven ze heeft overwogen en waarom deze vervolgens zijn afgefallen.

Initiatiefneemster heeft overwogen de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops gereguleerd te legaliseren en hiermee dus een stap verder te gaan dan onderhavig voorstel, waar overgegaan wordt tot gereguleerd gedogen. Zoals voorgesteld in het originele voorstel, overwoog initiatiefneemster in eerste instantie een systeem van ontheffingen te creëren. Gereguleerd legaliseren stuitte echter op momenteel nog te zwaarwegende bezwaren die voortvloeien uit de internationale drugsverdragen. Deze verplichten Nederland om alle teelt van cannabis voor recreatief gebruik strafbaar te stellen. De teelt voor coffeeshops dient derhalve ook strafbaar gesteld te worden. Wanneer telers een ontheffing zouden krijgen, zou dit echter niet langer strafbaar zijn. Met een systeem van ontheffingen zou het daarmee gaan om een gereguleerde legalisering, waarvoor zoals gezegd de internationale verdragen op dit moment nog te zwaarwegende bezwaren met zich mee brengen. Naar aanleiding van onder andere het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van deze strekking heeft initiatiefneemster derhalve van een dergelijk systeem van ontheffingen afgezien. In het onderhavige wetsvoorstel blijft teelt van hennep en hasjiesj voor recreatief gebruik voor iedereen strafbaar, maar wordt wel de mogelijkheid gecreëerd om de teelt voor coffeeshops te reguleren door de strafbare handeling te gedogen en hiermee uit te sluiten van strafvervolgning, indien beschikt wordt over een gedoogbesluit en de eisen die hieraan verbonden zijn. Wel merkt initiatiefneemster op dat in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling inclusief nulmeting is opgenomen. Wanneer uit de evaluatie blijkt dat met deze wetswijziging de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen daadwerkelijk worden bevorderd, kan wat initiatiefneemster betreft toegewerkt worden naar gereguleerd legaliseren van de coffeeshopketen.

3. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merkten terecht op dat de partij van initiatiefneemster rechtsstatelijkheid hoog in het vaandel heeft. Zij benoemden in dat licht de houding van de rechterlijke macht, waarmee zij doelen op het door de rechter in sommige zaken niet strafwaardig achten van strafbare feiten met betrekking tot het telen van hennep en hasjiesj, kritisch bekijkt. Initiatiefneemster is echter niet van mening dat de rechterlijke macht zichzelf een plek toe-eigent die – in de woorden van de

leden van de VVD-fractie – in de in Nederland gehanteerde scheiding der machten oorspronkelijk niet aan haar is toebedeeld. Wat initiatiefneemster betreft is het inderdaad van belang dat de verdeling van machten zoals die zich in Nederland heeft ontwikkeld gerespecteerd wordt. Van oudsher is sprake van een evenwicht tussen de machten in de Staat, waarbij deze elkaar waar nodig onderling ook corrigeren. In de loop der tijd is het diverse keren voorgekomen dat door de rechterlijke macht signalen werden gegeven dat op een bepaald terrein wetgeving nodig was of bestaande wetgeving niet langer voldeed. Voorbeelden zijn sociaal-ethische vraagstukken zoals euthanasie en abortus, maar bijvoorbeeld ook een kwestie als de verhoorbijstand aan verdachten in het strafproces. Op het gebied van coffeeshops is momenteel eveneens een dergelijke ontwikkeling gaande, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet. Tegen deze achtergrond beschouwd vindt initiatiefneemster een dergelijke ontwikkeling op zichzelf niet nieuw en evenmin verontrustend. Het past bij de verdeling van machten zoals die in ons staatsbestel is gegroeid.

Geconfronteerd met strafzaken gebaseerd op het huidige vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie, doet de rechter wat hij moet doen: rechtspreken. Met name sinds 2012 past hij hierbij herhaaldelijk de hem wettelijk gegeven bevoegdheid van artikel 9a Sr toe (rechterlijk pardon). Het feit dat rechters dit in achterdeurzaken herhaaldelijk doen vormt een duidelijk signaal aan de wetgever dat deze met oplossingen moet komen. Dit wordt bevestigd in het recente artikel «De «achterdeur-problematiek» van de coffeeshop in de rechtspraak: wetgever help de strafrechter uit de spagaat» van dr.mr. M. Fedorova. Zij schrijft: «Al herhaaldelijk hebben rechters ervoor gekozen om in zaken waarin de achterdeurproblematiek speelde geen straf of maatregel op te leggen, maar te volstaan met toepassing van het zogenoemde rechterlijk pardon uit artikel 9a Sr. Daarbij brengen de rechters tot uitdrukking dat zij het huidige coffeeshop-beleid als problematisch ervaren en wijzen zij de wetgever erop dat een oplossing moet worden gevonden.»⁶

Een voorbeeld hiervan is de navolgende overweging van de Rechtbank Den Haag in 2012, die door vele andere rechters is herhaald: «Zolang de wetgever in gebreke blijft om de achterdeurproblematiek te regelen en het openbaar ministerie ervoor kiest om zaken waarin die problematiek speelt aan de rechter voor te leggen zal deze een – inhoudelijke – beslissing op de hem voorgelegde feiten dienen te geven.»⁷

En recent, in februari 2016, merkte een politierechter in Amsterdam in dit verband op: «De stelling dat de (Nederlandse) strafrechter met toepassing van artikel 9a op de stoel van de (Nederlandse) wetgever gaat zitten is in dat licht bezien opmerkelijk; eerder geldt dat de wetgever de strafrechter te kijk zet als een instelling die geen oog heeft voor de realiteit, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat bestuurders van diverse gemeenten zonder oponthoud wijzen op de wenselijkheid en de noodzaak van regulering.»⁸

Ook het Hof Amsterdam blijkt in de zaak waaraan de leden van de VVD-fractie refereerden geen boodschap te hebben aan het verwijt van de advocaat-generaal, dat de rechter door toepassing van artikel 9a Sr op de stoel van de wetgever gaat zitten. Ook in die zaak werd opnieuw een rechterlijk pardon uitgesproken over bevoorrading van coffeeshops via de achterdeur.

Juist gelet op deze sterke signalen vanuit de rechtspraak is het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk, omdat dit een oplossing biedt voor onhoudbare situatie waartoe het huidige beleid heeft geleid.

⁶ *Delikt en Delikwent*, 2016/53, blz. 568 e.v.

⁷ ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120.

⁸ ECLI:NL:RBAMS:2016:441.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat zij het terecht vinden dat initiatiefneemster wijst op het feit dat de rechterlijke macht aangeeft moeite te hebben met het huidige paradoxale coffeeshopbeleid. Daarbij vroegen de leden of een richtinggevende uitspraak van de Hoge Raad hierover bekend is of dat daar nog zaken ten aanzien van het coffeeshopbeleid aanhangig zijn.

De Hoge Raad heeft zich tot op heden nog niet inhoudelijk uitgelaten over het gedoogbeleid en de achterdeur van de coffeeshop. Wel is een aantal zaken waarin het openbaar ministerie wegens zulke vervolgingen niet-ontvankelijk was verklaard aan de Hoge Raad voorgelegd. De zaken waarin het openbaar ministerie niet-ontvankelijk werd verklaard zijn tot nu toe door de Hoge Raad steeds gecasseerd vanwege motiveringsgebreken. Kort gezegd vindt de Hoge Raad dat niet-ontvankelijkheid slechts in uitzonderlijke gevallen op zijn plaats is. Het is overigens wel voorgekomen dat een gerechtshof na een dergelijke cassatie opnieuw, met een verbeterde motivering, een niet-ontvankelijkheid uitsprak.⁹

Coffeeshopzaken waarin artikel 9a Sr is toegepast heeft de Hoge Raad nog nooit beoordeeld, omdat dit soort zaken door het openbaar ministerie niet aan de Hoge Raad worden voorgelegd. De gedachte lijkt te zijn dat het rechterlijk pardon zich moeilijk door de Hoge Raad laat toetsen, omdat de Hoge Raad geen feitenrechter is en 9a-oordelen vaak met de feiten zijn verknocht.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie kan verder vastgesteld worden dat er thans nog een aantal coffeeshopzaken bij de Hoge Raad aanhangig is, maar dat het er vooralsnog niet op lijkt dat van het hoogste rechtscollege een standaardarrest op het punt van de toepassing van artikel 9a Sr verwacht kan worden. Dit komt doordat de aanhangige coffeeshopzaken uitsluitend zaken zijn waarin niet-ontvankelijkheid werd uitgesproken. De bal ligt wat dat betreft volgens initiatiefneemster nu bij de wetgever.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de initiatiefneemster haar stellingname cijfermatig kan onderbouwen dat politie en justitie niet verder komen in de strijd tegen de illegale cannabisteelt. Zo zijn zij benieuwd naar de hoeveelheid plantages die jaarlijks zijn opgerold, hoeveel personen zijn veroordeeld, wat de gemiddelde strafduur in al deze jaren was en de toename van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden en criminele organisaties in beeld kan worden gebracht. Initiatiefneemster is van mening dat sinds enkele jaren de strijd tegen hennepsteelt zichtbaar is geïntensiveerd. Zo werd in januari 2011 de Taskforce Brabant opgericht, waarin de 5 grootste Brabantse gemeenten, politie, OM, de Belastingdienst en het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum vertegenwoordigd waren. De Taskforce was specifiek gericht op de strijd tegen illegale hennepsteelt. In 2011 werd in het Jaarverslag van het Ministerie van Veiligheid en Justitie gesteld dat de geïntensiveerde aanpak van georganiseerde hennepsteelt een forse impuls had gekregen.¹⁰ Ook in 2012 verklaarde de Minister van Veiligheid en Justitie in het Jaarverslag van dat jaar dat intensievere opsporing van criminele samenwerkingsverbanden op onder andere het thema drugs (naast mensenhandel, witwassen en milieucriminaliteit) had plaatsgevonden.¹¹ In 2014 vermeldde de Minister van Veiligheid en Justitie in zijn Jaarverslag dat de bestrijding van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit in Zuid-Nederland verder was geïntensiveerd. Zo waren er binnen de bestaande capaciteit 125 politiemedewerkers vrijgemaakt. «Het accent ligt op de aanpak van synthetische drugs en hennepsteelt».¹²

⁹ Tweede Checkpoint arrest gewezen door het Hof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2014:2840.

¹⁰ Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, 33 240-VI, nr. 1, p. 49.

¹¹ Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, 33 605-VI, nr. 1, p. 87.

¹² Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014, 34 200-VI, nr. 1, p. 12.

Daarbij werd in 2014 de Taskforce Brabant uitgebreid naar alle gemeenten in Brabant en Zeeland. In 2015 vond verdere intensivering van de aanpak hennepeteelt plaats in Zuid-Nederland, zo beschrijft de Minister van Veiligheid en Justitie in zijn Jaarverslag en Slotwet van dat jaar.¹³ Initiatiefneemster concludeert hieruit dat vanuit de overheid de aanpak georganiseerde hennepeteelt de afgelopen jaren is geïntensiveerd. Voorts is in tabel 1 te zien wat de aantallen opgerolde hennepplantages in die jaren zijn geweest.

Tabel 1: Aantal geruimde hennepkwekerijen 2010–2015¹

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal	5.620	5.435	5.773	5.962	6.006	5.856

¹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)/Trimbos Instituut, Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2016, p.

Hoewel een lichte stijging in het jaar 2014 te zien is, is initiatiefneemster van mening dat er geen sprake is van een stabiele, stijgende trend in het oprollen van hennepkwekerijen, zeker niet gerelateerd aan de ieder jaar geïntensiveerde aanpak die plaats heeft gevonden. Daarbij komt dat een aanzienlijk deel van de hennepkwekerijen wordt ontmanteld naar aanleiding van een melding bij Meld Misdaad Anoniem.¹⁴ Daarbij wijst zij op uitspraken van een adviseur drugsbeleid bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid Politie: «Al zitten we er met 36.000 man bovenop, we hebben nog steeds de hele dag werk.»¹⁵ Tevens wijst zij op het waterbedeffect. Zo bleek uit het Jaarbericht Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland 2016, over de periode van 1 oktober 2014 tot 1 oktober 2015, dat naarmate de bestrijdingsdruk toeneemt, meer verplaatsing wordt geconstateerd, naar zowel Gelderland, België als Duitsland.¹⁶

Wat betreft het aantal veroordelingen voor illegale hennepeteelt wordt in tabel 2 het aantal opgehelderde misdrijven die te maken hebben gehad met softdrugs vermeld. Deze cijfers onderbouwen de stelling dat politie en justitie niet verder komen in de strijd tegen de illegale hennepeteelt. Het aantal opgehelderde misdrijven neemt steeds verder af en het aantal misdrijven blijft nagenoeg gelijk, met een daling in het laatste jaar.

Tabel 2: Geregistreerde misdrijven softdrugs (bron: CBS, 2016)

Jaar * = voorlopige cijfers	Aantal misdrijven softdrugs	Aantal misdrijven relatief (% van totaal geregistreerde misdrijven)	Totaal opgehelderde misdrijven
2010	9.150	1%	8.355
2011	9.085	1%	8.155
2012	8.840	1%	8.515
2013	9.020	1%	8.690
2014*	8.155	1%	7.785
2015*	7.140	1%	5.955

Over cijfers wat betreft de gemiddelde strafduur beschikt initiatiefneemster niet.

¹³ Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015, 34 475-VI, nr. 1, p.14.

¹⁴ Politie, *Georganiseerde hennepeteelt – Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, p. 54.

¹⁵ <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/20/politie-rolde-in-2015-elke-dag-zestien-wietplantages-op-3330938-a1512608>, 20 juli 2016.

¹⁶ Nationale Politie en openbaar ministerie, Jaarbericht Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland, januari 2016, p. 42.

Wat haar betreft is haar wetsvoorstel een stap in de richting om de teelt van hennep en hasjesj te reguleren, daar dit thans, in tegenstelling tot de productie en de verkoop van hennep en hasjesj een niet-gedoogde bezigheid is. Dit betekent dat zij oog heeft voor, zoals ook eerder in vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, de toenemende toepassing van de strafrechter van artikel 9a Sr., waarbij ondanks vervolging en veroordeling niet gekozen wordt voor strafoplegging. In deze gevallen besloot de strafrechter immers juist dat deze personen, ondanks hun strafwaardige drugsactiviteiten, geen dusdanig gevaar voor de samenleving vormen dat aan hen een straf opgelegd moet worden. Aan dit signaal wil zij gehoor geven. Zij is het eens met de leden van de CDA-fractie dat wanneer strafbare feiten omtrent drugsactiviteiten, mits buiten het gedoogbeleid, plaatsvinden, hier nog steeds door politie en justitie tegen opgetreden dient te worden.

De hier aan het woord zijnde leden legden een verband tussen het politieke pleidooi van partijen als D66 voor het normaliseren van drugsgebruik en de onduidelijkheid over het te voeren drugsbeleid. Initiatiefneemster deelt deze mening van de leden van de CDA-fractie niet. Het huidige, door de overheid gecreëerde gedoogbeleid is wat initiatiefneemster betreft weinig eenduidig. Het gegeven dat de verkoop en het gebruik van hennep en hasjesj is toegestaan, maar de productie daarentegen verboden, acht zij een constructie die weinig eenduidigheid uitstraalt. Dat rechters moeite hebben met het toepassen van het recht op de praktische uitwerking van dit beleid is dan ook niet het gevolg van pleidooien van politieke partijen, burgemeesters en veler anderen om de wet en het beleid te wijzigen, maar van het bestaan van de paradoxië in het huidige coffeeshopbeleid. Een wijziging van de wet en van het beleid dient echter tot stand gebracht te worden door de wetgever; de rechter is daar immers als gevolg van de scheiding der machten die wij in Nederland kennen niet toe bevoegd.

Zoals ook bij het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de VVD-fractie is gesteld, heeft initiatiefneemster rechtsstatelijkheid hoog in het vaandel. Het is van belang dat de verdeling van machten zoals die zich in Nederland heeft ontwikkeld gerespecteerd wordt. Van oudsher is sprake van een evenwicht tussen de drie machten in de Staat waarbij deze elkaar waar nodig onderling ook corrigeren. In de loop der tijd is het diverse keren voorgekomen dat door de rechterlijke macht signalen werden gegeven dat op een bepaald terrein wetgeving nodig was of bestaande wetgeving niet langer voldeed. Voorbeelden zijn sociaal-ethische vraagstukken zoals euthanasie en abortus, maar bijvoorbeeld ook een kwestie als de verhoorbijstand aan verdachten in het strafproces. Op het gebied van coffeeshops is momenteel eveneens een dergelijke ontwikkeling gaande, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet. Tegen deze achtergrond beschouwd is een dergelijke ontwikkeling op zichzelf niet nieuw en evenmin verontrustend. Het past bij de verdeling van machten zoals die in ons staatsbestel is gegroeid.

Geconfronteerd met strafzaken gebaseerd op het huidige vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie, doet de rechter wat hij moet doen: rechtspreken. Met name sinds 2012 past hij hierbij veelvuldig de hem wettelijk gegeven bevoegdheid van artikel 9a Sr toe (rechterlijk pardon). Het feit dat rechters dit in achterdeurzaken veelvuldig doen vormt een duidelijk signaal aan de wetgever dat deze met oplossingen moet komen. Ten slotte wil initiatiefneemster benoemen dat onderhavig wetsvoorstel juist in overeenstemming is met het gevoerde beleid als het gaat om hetgeen wat aan het Nederlandse gedoogbeleid ten grondslag ligt, namelijk de risicogedachte en de daaraan verbonden scheiding der markten. De risicogedachte houdt in dat verschillende middelen verschillende risico's meebrengen voor de gebruiker en de samenleving en dat daarom een verschillende behandeling van de middelen met en zonder

een onaanvaardbaar risico is gerechtvaardigd. De notie dat het zwaar-
tepunt van het beleid zou moeten liggen bij de drugs die de grootste
risico's meebrengen, komt voort uit deze risicogedachte. In de Opiumwet
heeft de risicogedachte vorm gekregen door het onderscheid te maken
tussen soft- en harddrugs (respectievelijk lijst II en lijst I). De drugs waar
het onderhavige voorstel betrekking op hebben zijn allen ondergebracht
in lijst II en kunnen daarmee beschouwd worden als drugs met een lager
risico's dan de drugs op lijst I. Ook de scheiding der markten tekent dit
onderscheid. Dit heeft tot gevolg dat consumenten van henneproducten
niet, althans minder gemakkelijk, met onaanvaardbaar gevaarlijke drugs
in aanraking mogen komen. Initiatiefneemster is van mening dat haar
initiatiefwetsvoorstel met deze doelstelling en de risicogedachte in
overeenstemming is. Net als thans het geval is blijft het verboden voor
coffeeshops om middelen op lijst I te verkopen. Initiatiefneemster ziet
daarbij het ontmoedigingsbeleid als een belangrijk onderdeel van haar
wetsvoorstel. Zo wordt met het handhaven van coffeeshops als gecontro-
leerde verkooppunten de scheiding van de markt van hard- en softdrugs
bevorderd en wordt de toegang van minderjarigen tot het product zoveel
mogelijk voorkomen. Dit, gecombineerd met voorlichting aan jeugdige
gebruikers en aanpak van straatdealers, kan het gebruik van hennep en
hasjes onder minderjarigen tegengaan. Ook heeft de coffeeshophouder
een rol in het ontmoedigingsbeleid, namelijk in het voorlichten over de
gevaren van het gebruik van hennep en hasjes aan gebruikers. Daarbij
kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie
op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het
gebruik van hennep en hasjes met zich mee kan brengen. Hierbij kan
gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettapakjes
gebruikelijk zijn. De gemeenteraad zal ten slotte bij het vaststellen van het
beleid inzake het gedogen van coffeeshops tevens een rol op zich nemen
met betrekking tot het ontmoedigingsbeleid, daar voorlichting over de
gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjes onderdeel van
dit vast te stellen beleid moet zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de initiatieven die lokale
bestuurders zijn gestart om het beleid aan de achterdeur van coffeeshops
te regelen. In toenemende mate klinkt de roep van gemeenten om de teelt
van hennep en hasjes te reguleren. Deze zijn onder andere verenigd in
het manifest «Het failliet van het gedoogbeleid» van de Vereniging van
Nederlandse Gemeenten en het door de aan het woord zijnde leden
aangehaald manifest «Joint Regulation». Ook zijn de afgelopen jaren in
meerdere gemeenten moties aangenomen die zich uitspreken vóór
(experimenten met) geregleerde teelt van hennep en hasjes. Ook is
bijvoorbeeld in de gemeente Heerlen onderzoek uitgevoerd naar de
mogelijkheden tot experimenten met geregleerde wietteelt.
Gezien het groeiende draagvlak voor regulering van de gehele keten kiest
initiatiefneemster met onderhavig voorstel voor uitbreiding van het
gedoogbeleid naar de teelt van hennep en hasjes. Zij betreurt het dan
ook zeer dat door het huidige kabinet geen gehoor is gegeven aan de
oproep van burgemeesters in het manifest «Joint Regulation», zoals de
hier aan het woord zijnde leden tevens vroegen. Zeker aangezien steeds
meer burgemeesters dit manifest ondertekenen. Zij is van mening dat in
het huidige gevoerde beleid geen oplossing wordt geboden voor de
benarde positie waarin burgemeesters verkeren. In haar initiatiefwets-
voorstel heeft zij er daarom nadrukkelijk voor gekozen dat een belangrijk
onderdeel van de invulling van het beleid, namelijk de hoeveelheid
coffeeshops die per gemeente worden toegestaan, bij de gemeente zelf
ligt.

Voorts vroegen deze leden of de voorwaarden en regels waarop sommige
rechters nu al hun uitspraken, waarin zij de daders niet strafwaardig

achten, baseren, terug te zien zijn in de in onderhavig wetsvoorstel voorgeschreven voorwaarden en regels.

Bij het ontwerpen van onderhavig initiatiefwetsvoorstel zijn rechterlijke vonnissen die het huidige gedoogbeleid niet kunnen toepassen in de praktijk mede een inspiratiebron geweest voor initiatiefneemster om tot onderhavig voorstel te komen. Zij heeft zich goed geïnformeerd en laten informeren op welke gronden rechters feiten die een noodzakelijk gevolg blijken van het gedoogbeleid niet strafwaardig achten. Dit was met name het geval wanneer verdachten, zoals de aan het woord zijnde leden al schrijven, de voorwaarden en regels hebben nageleefd die passen bij een gereguleerde teelt. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest wanneer uit de omstandigheden blijkt dat een behoorlijke boekhouding werd gevoerd en verantwoording werd afgelegd aan de fiscus, er geen overlast in de nabije omgeving werd geconstateerd, er open contact was met bijvoorbeeld de politie, het openbaar ministerie, de belastingdienst en de gemeente, de benodigde elektriciteit op een verantwoorde en veilige manier werd afgenomen en ook werd betaald, er bij de hennep teelt geen chemische bestrijdingsmiddelen werden gebruikt en er geen sprake was van een brandgevaarlijke situatie. Net als de rechter is initiatiefneemster van mening dat wanneer het gaat om de teelt voor gedoogde coffeeshops, gegeven het feit dat die coffeeshops worden toegestaan en bestaan, de belangen van de volksgezondheid, de algemene veiligheid van personen en goederen en de openbare orde voorop staan. Zij is van mening dat met de eisen die in het wetsvoorstel aan zowel coffeeshops als telers in respectievelijk de artikelen 6b en 6d gesteld worden de randvoorwaarden om deze belangen voorop te stellen, gewaarborgd zijn. Voorts merkt initiatiefneemster op dat nog ruimte bestaat voor zowel de regering bij amvb als de burgemeester en de gemeenteraad met het vaststellen van beleid, een verordening en eventuele nadere voorschriften deze belangen nog beter te behartigen.

4. Problemen met de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid

De leden van de VVD-fractie vroegen of er volstrekt veilige en gezonde drugs bestaan. De initiatiefneemster moet deze vraag ontkennend beantwoorden. Er bestaan geen volstrekt veilige en gezonde drugs, al concludeert het Trimbos wel dat cannabis als een relatief veilig drug gezien kan worden. Echter, op dit moment wordt de teelt niet gecontroleerd. Daar wil de initiatiefneemster met dit voorstel verandering in aanbrengen. Met het reguleren van de teelt kunnen ook kwaliteitseisen aan hennep en hasjiesj worden gesteld en kan de gebruiker geïnformeerd worden over de samenstelling van het product. Dit draagt bij aan de veiligheid van het product en kan verantwoord gebruik ten goede komen. De initiatiefneemster is van mening dat het van belang is dat gebruikers bijvoorbeeld weten hoe hoog het THC-gehalte is, zoals iemand die een speciaal biertje bestelt ook weet hoe hoog het alcoholpercentage is. Deze leden vroegen de initiatiefneemster ook nader in te gaan op de aanwijzingen die er bestaan dat het gebruik van cannabis kan leiden tot ongewenste psychische bijwerkingen zoals cognitieve stoornissen, angstaanvallen en paranoia en een verhoogd risico op het ontwikkelen van een chronische psychose en verslaving. In het al eerder genoemde Trimbos-onderzoek wordt geconcludeerd dat sommige gebruikers deze ongewenste psychische bijwerkingen kunnen ondervinden. Vooral (sommige) jongeren lijken een extra risico te lopen. Sommige gebruikers zijn duidelijk meer gevoelig voor de psychose-inducerende effecten van cannabis dan anderen. De verschillende onderzoeken laten zien dat dat de leeftijd waarop wordt begonnen met cannabisgebruik van invloed is: hoe

eerder men begint, hoe hoger het risico op (blijvende) nadelige effecten. Niet uit te sluiten valt echter dat persoonlijke aanleg hierbij ook een rol speelt.

Over de gevolgen voor het risico van verslaving is de initiatiefneemster ook al in de voorgaande vraag van de leden van de VVD-fractie ingegaan. De initiatiefneemster heeft uitgelegd dat het reguleren van de achterdeur geen effect heeft op de verkrijgbaarheid aan de voordeur. Zij verwacht dan ook niet dat er meer gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid die ook nu al wordt geboden om hennep en hasjiesj te kopen in de coffeeshop vanwege gedogen van de teelt en de aanvoer. Wel meent de initiatiefneemster dat het van belang is dat jongeren onder de 18 de toegang tot de coffeeshop wordt ontzegd. Dit is opgenomen in de criteria die aan coffeeshops worden gesteld. Ook kan de gemeente beleid maken dat gericht is op de volksgezondheid, dat zich naast het voorkomen van gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar richt op de voorlichting over de gezondheidsrisico's, het voorkomen van verslaving, en de hulpverlening aan degene die toch verslaafd raken. Daarnaast stelt de gemeenteraad regels op met betrekking tot het maximaal aantal coffeeshops, de minimale afstand tussen coffeeshops en scholen en de openingstijden van coffeeshops, om als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat jongeren onder de 18 jaar met een coffeeshop worden geconfronteerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook naar de constatering dat er sinds de invoering van het besloten club- en het ingezetenen criterium meer 06-dealers, straatdealers en thuisdealers aanwezig zijn dan daarvoor. Met name het besloten clubcriterium, dat inmiddels is komen te vervallen, leidde ertoe dat jongeren hun hennep en hasjiesj via drugsdealers kochten in plaats van in coffeeshops, omdat zij zich niet als lid wilden laten registreren in de coffeeshop. Met het wetsvoorstel kunnen de gemeenten maatwerk leveren, en dus zelf bepalen hoe het beleid wordt vormgeven, waarbij de volksgezondheid één van de prioriteiten is. Ook kunnen, nu de teelt voor de binnenlandse markt onder het gedoogregime gaat vallen, de politie en justitie zich meer richten op de niet-gedoogde hennep teelt en handel die bestemd is voor de export en voor de straat-handel in Nederland, zoals initiatiefneemster op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie al heeft toegelicht.

De leden van de SP-fractie gaven aan dat zij ten volle achter het doel van het wetsvoorstel, namelijk het verbeteren van de openbare orde en veiligheid en de volksgezondheid, staan. Daarover is initiatiefneemster verheugd. De hier aan het woord zijnde leden gaven daarbij aan dat zij graag van initiatiefneemster vernemen op welke manier zij meent dat de zwaardere straffen uit het wetsvoorstel zullen bijdragen aan het verbeteren van de openbare orde en veiligheid en waarop dit gebaseerd is. Zij vroegen zich af hoe criminele krachten die uit de markt gedreven worden, uit te schakelen.

Zoals de leden van de SP-fractie terecht stellen, beoogt initiatiefneemster het weren van criminele organisaties uit de gesloten coffeeshopketen. In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen opgenomen die criminelen en criminele organisaties, die zich momenteel in de teelt genesteld hebben, uit de gesloten keten zullen weren. Zo dienen in de gesloten keten zowel de teler als de coffeeshop in bezit te zijn van een gedoogbesluit. Zonder het bezit van een gedoogbesluit kan een teler niet aan een gedoogde coffeeshop leveren en andersom kan een coffeeshop geen producten afnemen van niet-gedoogde telers. Een andere belangrijke waarborg is dat in het wetsvoorstel de ruimte is geboden voor zowel Minister als burgemeesters om bij het uitgeven van gedoogbesluiten een BIBOB-onderzoek te laten uitvoeren. De mogelijkheid om een BIBOB-advies mee te laten wegen bij een aanvraag tot een gedoogbesluit heeft tot gevolg dat bij het inwerktreden van het gesloten systeem wordt

voorkomen dat criminele organisaties een positie krijgen in de gesloten coffeeshopketen.

De initiatiefneemster acht het mogelijk dat telers of coffeeshopondernemers vanwege een strafrechtelijk veroordeling of om een andere reden een BIBOB-toets niet zullen doorstaan. Daarbij moet wel onderscheid worden gemaakt tussen een BIBOB-advies waarin wordt geconcludeerd tot een ernstig gevaar dan wel een mindere mate van gevaar. In het laatstbedoelde geval kan het gedoogbesluit worden genomen met daaraan verbonden voorschriften, die gericht zijn op het wegnemen of beperken van dergelijk bezwaar.

Voorts is van belang dat het gaat om twee vormen van gevaar. In de eerste plaats is er het gevaar dat met gepleegde strafbare feiten verdiend geld wordt witgewassen in een bedrijf waarin de teelt van hennep wordt gedoogd. Het voorkomen daarvan is niet alleen één van de doelen van de Wet-BIBOB, maar zou aan deze telers ook een ongerechtvaardigd concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van telers die géén strafbare feiten hebben gepleegd. In de tweede plaats gaat het om het gevaar dat met het gedoogbesluit strafbare feiten worden gepleegd. Het kan zijn dat de betrokkene in relatie stond tot overtreding van de Opiumwet zoals deze luidde vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, maar nu dat wetsvoorstel juist beoogt de betrokken activiteiten te gedogen, ligt het niet in de rede om in zo'n geval *ernstig gevaar* te zien voor het plegen van strafbare feiten in de sfeer van de Opiumwet. Het gaan telen van hennep en hasjiesj is immers een beoogd effect van het gedoogbesluit. Ook is in onderhavig voorstel strafverhoging opgenomen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de met dit voorstel voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde teelt verwijtbaarder maakt. Van deze strafverzwaring kan volgens initiatiefneemster een afschrikwekkende werking uitgaan om niet-gedoogd te blijven telen. Voorts is initiatiefneemster van mening dat met het terugdringen van de niet-gedoogde teelt, wat naar verwachting één van de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel is, politie en justitie gerichter ingezet kunnen worden in de strijd tegen de door de aan het woord zijnde leden genoemde criminele krachten. Daarbij is initiatiefneemster zich bewust dat nog altijd andere maatregelen nodig zijn, zoals gedegen controle (en voldoende capaciteit daarvoor) door de douane in bijvoorbeeld havens om de doorvoer van drugs naar het buiten te bestrijden. Deze maatregelen vallen echter buiten dit wetsvoorstel, maar ziet zij wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugs-handel.

Ook vroegen de hier aan het woord zijnde leden wat initiatiefneemster denkt van de optie om periodiek geconstateerde overlastsituaties te evalueren. In dit licht vroegen zij naar ervaringen in het buitenland. Initiatiefneemster onderschrijft het belang van evalueren en heeft hiertoe een evaluatiebepaling inclusief een nulmeting opgenomen in onderhavig voorstel. Met de opgenomen evaluatiebepaling wordt verzekerd dat de mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid daadwerkelijk worden bevorderd, periodiek wordt geëvalueerd. Hierin kunnen tevens de door de aan het woord zijnde leden geopperde overlastsituaties opgenomen worden, daar in deze evaluatie tevens de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet kunnen worden getoetst. Zij heeft op dit moment geen kennis van onderzoeken naar ervaringen in het buitenland met overlastsituaties ten gevolge van de regulering van de teelt van hennep en hasjiesj.

De leden van de SP-fractie vroegen ook waarom ervoor is gekozen de kwaliteitscontrole te delegeren naar een algemene maatregel van bestuur.

Ook vroegen zij of de initiatiefneemster het met hen eens is dat een gedegen kwaliteitscontrole, die vastligt in de wet, essentieel is voor het daadwerkelijk bevorderen van de volksgezondheid.

De initiatiefneemster meent inderdaad dat het voor de volksgezondheid van groot belang is dat de in coffeeshops verkochte hennep en hasjesj van goede kwaliteit is en gecontroleerd wordt. Om die reden heeft zij in het voorstel van wet opgenomen dat de teler met het oog op het belang van de volksgezondheid, zorg draagt voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjesj en daartoe de aanwijzingen opvolgt van de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. De initiatiefneemster heeft er bewust voor gekozen de nadere regels met betrekking tot de kwaliteit daarvan en de hoeveelheid erin voorkomende werkzame stoffen bij amvb te regelen. Inzichten met betrekking tot de kwaliteit zijn aan verandering onderhevig en zijn daarom beter hun plek in een amvb. Bovendien kan op deze wijze gebruik gemaakt worden van de expertise van de regering op dit terrein. De initiatiefneemster vindt het van groot belang dat met dit voorstel het aanbod in coffeeshops zal bestaan uit kwalitatief goede en gecontroleerde producten, maar zag het niet als haar taak in het wetsvoorstel zelf vast te stellen aan welke exacte kwaliteitseisen de hennep en hasjesj moet voldoen.

In het wetsvoorstel wordt het bereiken van een divers aanbod overgelaten aan de markt. De coffeeshophouders weten naar welke variëteiten vraag bestaat en zullen deze bij telers bestellen. Bij het besluiten op aanvragen om gedoogbesluiten van telers zal de Minister van VWS zich niet hoeven te bekommeren over de diversiteit van de teelt. Van belang is slechts dat telers zich houden aan de bij amvb vast te stellen regels over onder meer de kwaliteit, de werkzame bestanddelen en de etikettering.

Ten slotte vroegen de hier aan het woord zijnde leden hoe met het biodiversiteitsverdrag en de kwaliteit van de cannabis rekening gehouden wordt. Door de regulering van de productie van hennep en hasjesj krijgt de regering de mogelijkheid bij amvb eisen te stellen aan de productie van de teelt. Bij ongereguleerde teelt, waar geen kwaliteitseisen aan verbonden zijn, kan dit per definitie niet. Daar Nederland het biodiversiteitsverdrag ondertekend heeft, zal de regering ook bij het vaststellen van de eisen aan de teelt van hennep en hasjesj, voor zover verdragsverplichtingen dat noodzakelijk maken, de doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag moeten nakomen zoals het nastreven van het behoud van biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster in te gaan op de jaarlijkse kosten van drugscriminaliteit. De leden van de CDA-fractie vroegen dienaangaande naar het aantal spoedopnames jaarlijks op de Spoedeisende Hulp in ziekenhuizen als gevolg van drugsgebruik. In 2015 werden in totaal 4.661 acute drugsgerelateerde gezondheidsincidenten gemeld. Bij 862 meldingen (18%) was cannabis betrokken. In 626 gevallen hiervan werd cannabis als enige drug gemeld (met of zonder alcohol). Cannabis-gerelateerde gezondheidsincidenten zijn meestal licht van aard (lichte intoxicatie: goed aanspreekbaar, gebruik merkbaar in gedrag) en zijn relatief vaak afkomstig uit de regio Amsterdam. Het gaat hier vaak om toeristen die met een cannabisintoxicatie naar de spoedeisende hulp van het ziekenhuis gaan.¹⁷

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts hoeveel zorginstellingen er zijn die zich mede richten op hulp aan drugsverslaafden en wat de kosten van de overheid hierin zijn. Hoewel zij geen exacte cijfers heeft van het aantal zorginstellingen dat zich mede richt op drugsverslaafden, kan zij aangeven dat in het rapport «Verslavingszorg in beeld – alcohol en drugs» is berekend dat er in 2011 € 480,2 miljoen aan verslavingszorg is

¹⁷ Trimbos Nationale Drugs Monitor, jaarbericht 2016, p.79

uitgegeven in de tweedelijns verslavingszorg gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet.¹⁸ Ook de behandeling voor alcoholverslaving is in deze berekening meegenomen. Daarbij merkt de initiatiefneemster op dat het aantal cliënten dat primair voor alcohol hulp zoekt in de verslavingszorg bijna even hoog is als het aantal voor cannabis, cocaïne, opiaten, ecstasy, amfetamine, GHB en andere drugs bij elkaar. Over het geheel genomen is het aantal cliënten bij de verslavingszorg in de afgelopen jaren stabiel gebleven en voor sommige middelen omlaag gegaan.¹⁹

Deze leden informeerden ook naar het percentage jongeren dat in aanraking komt met politie en justitie, dat ten tijde van het plegen van het delict onder invloed is. Dit percentage is momenteel niet vast te stellen, mede doordat pas per 1 januari 2017 de wet «Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het terugdringen van geweld onder invloed van middelen» in werking zal treden. Met deze wetgeving ontstaat een wettelijke grondslag voor opsporingsambtenaren om een verdachte van een geweldsmisdrijf te bevelen mee te werken aan een onderzoek naar het gebruik van alcohol of drugs. Het doel van deze wetgeving is om de aanpak van geweld onder invloed van alcohol of drugs te verbeteren. De resultaten van het middelenonderzoek naar het gebruik van alcohol of drugs kunnen van invloed zijn op de op te leggen straf. Daar deze wet pas vanaf 2017 in werking treedt kan initiatiefneemster geen cijfers overleggen van het percentage jongeren dat ten tijde van het plegen van het delict onder invloed is. Daarbij merkt ze ook op dat de wetgeving alleen de wettelijke mogelijkheid tot testen bij een geweldsmisdrijf introduceert, en niet bij alle delicten.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben de Universiteit van Maastricht, het Academisch Medisch Centrum-Psichiatrie Amsterdam en de Radboud UMC Nijmegen voorts onderzoek gedaan naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld, dat initiatiefneemster in dit licht tevens wil aanhalen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het alcoholgebruik gerelateerd is aan geweld, maar dat dit voor drugs veel minder duidelijk is en er grote verschillen zijn per type drug. Wat betreft cannabis werd geconcludeerd dat cannabis niet agressie-verhogend werkt, maar eerder spanningsverlagend en gevoelens van agressie onderdrukt.²⁰

De leden van de CDA-fractie wilden ook weten hoeveel verkeersdelicten jaarlijks gepleegd worden onder invloed van drugs en met welke gevolgen als gaat om de verkeersslachtoffers. Het openbaar ministerie vermeldt dat bij circa 15% van alle verkeersongevallen drank in het spel is. Dat betekent dat ieder jaar door alcohol in het verkeer zo'n 150 doden vallen en 3.000 tot 4.000 mensen in het ziekenhuis belanden. Verkeersongevallen waarbij drugs of medicijnen (die het reactievermogen kunnen verminderen) in het spel waren, worden door het OM niet vermeld.²¹ Wel heeft de initiatiefneemster informatie over de effecten die verschillende drugs hebben op de rijvaardigheid. Het gebruik van cannabis kan leiden tot verminderde concentratie, een lagere reactiesnelheid en meer slingerbewegingen. Het rijden onder invloed van cannabis is te vergelijken met het rijden na het drinken van een paar glazen alcohol, waarmee er sprake is van een matig verhoogd risico. In onderstaande tabel (tabel 3)

¹⁸ Zorginstituut Nederland, Verslavingszorg in beeld – alcohol en drugs, p 16.

¹⁹ <https://www.trimbos.nl/kerncijfers/nationale-drug-monitor>

²⁰ Ramaekers JG, Verkes RJ, van Amsterdam JGC, van de Brink W, Goudriaan AE, Kuypers KPC, Arends R, Schellekens AFA (2016) «Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld». p 10, 69.

²¹ [https://www.om.nl/onderwerpen/verkeer/handaving-verkeer/alcohol-drugs/](https://www.om.nl/onderwerpen/verkeer/handhaving-verkeer/alcohol-drugs/)

worden de effecten op het rijgedrag van verschillende soorten drugs uiteengezet.²²

Tabel 3: risiconiveau drugsgebruik rijgedrag

Risiconiveau	Relatief risico	Stoffengroep
Matig verhoogd risico	1–3	Alcohol 0,1–0,5 g/L Cannabis
Middelmatig verhoogd risico	2–10	Alcohol 0,5–0,8 g/L Cocaïne Opiaten
Sterk verhoogd risico	5–30	Alcohol 0,8–1,2 g/L Amfetamines Drugs-drugscombinaties
Extreem verhoogd risico	20–200	Alcohol >1,2 g/L Alcohol-drugscombinaties

De hier aan het woord zijnde leden vroegen ook naar de extra kosten voor onderwijs, zorg en ondersteuning aan kinderen die geboren zijn uit verslaafde ouders en diens gevolge daar negatieve gevolgen van ondervinden, zowel qua intelligentie als fysiek. Initiatiefneemster merkt wat betreft deze vraag op dat de reikwijdte van de door de CDA-leden gestelde kosten te breed is om tot een representatief kostenplaatje te komen. Zij heeft ook geen gegevens om een antwoord op deze vraag te kunnen onderbouwen.

Ook wilden de leden van de CDA-fractie een overzicht van de resultaten op dit gebied van de in de loop der jaren uitgevoerde onderzoeken over drugsverslaving en maatschappelijke kosten- en gevolgen daarvan. Hier heeft initiatiefneemster geen cijfers van. Initiatiefneemster wil hierover, tevens in het licht van de hiervoor door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen opmerken, dat drugshandel- en gebruik problematiek met zich meebrengt waar de samenleving in het verleden, heden en ook in de toekomst mee te maken zal hebben. Het gaat initiatiefneemster erom, in tegenstelling tot wat de aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen, deze problematiek te onderkennen en met onderhavig voorstel zoveel als mogelijk in te dammen. Juist door het beter scheiden van de markten tussen soft- en harddrugs is zij van mening dat dit het geval is met onderhavig wetsvoorstel. Zij heeft een realistische kijk op de maatschappij en erkent dat mensen nu eenmaal drugs gebruiken. Voor de gezondheid en de veiligheid van deze mensen, die in onderhavig wetsvoorstel voorop staan, is zij van mening dat er een taak voor de overheid ligt dit gebruik op een zo verantwoorde en veilige manier te faciliteren. Gebeurt dit niet, dan zoeken consumenten – die er met of zonder een algeheel verbod op drugs altijd zullen blijven – hun weg naar de straathandel, waar enig zicht op het gebruik en de kwaliteit van het product verloren is en al helemaal geen mogelijkheid is voor voorlichting of ontmoediging van het gebruik, een taak die met onderhavig wetsvoorstel bij coffeeshopondernemers komt te liggen. Daar het voorstel niets verandert aan het aanbod van hennep en hasjiesj, aangezien dit thans aangeboden wordt, zal dit voorstel geen invloed hebben op het aantal harddrugsgebruikers, eventuele daar uit volgende verkeersongevallen of de bijbehorende verslavingsproblematiek. Daarbij verwacht de initiatiefneemster dat ook het gebruik van hennep en hasjiesj niet zal toenemen als gevolg van haar voorstel.

De diverse vragen die de leden van de CDA-fractie stelden over de gevolgen van drugsgebruik vallen daarmee grotendeels buiten de reikwijdte van dit voorstel van wet. Desondanks heeft de initiatief-

²² <http://informatiecentrumcannabis.nl/wp-content/uploads/2014/06/Infosheet-Drugs-in-het-verkeer1.pdf>

neemster deze vragen voor zover mogelijk willen beantwoorden, voor zover zij over de daarvoor benodigde cijfers kon beschikken.

De leden van de CDA-fractie vroegen welk signaal het voorstel van wet, dat naast de verkoop van ook de teelt wil gedogen, afgeeft aan jongeren. Een belangrijk signaal dat de rijksoverheid afgeeft, en dat de initiatiefneemster met dit voorstel van wet ondersteunt, is dat jongeren onder de 18 geen toegang hebben tot coffeeshops. Gemeenten zullen hierop – indien zij coffeeshops toestaan in de betreffende gemeente – ook beleid moeten maken, dat zich erop richt jongeren onder de 18 zo min mogelijk in aanraking te laten komen met de verkoop van hennep en hasjiesj. Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie of de initiatiefneemster bekend is met het onderzoek van de European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction en European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs en wat haar reactie daarop is. Zij is bekend met het onderzoek. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemiddeld 16% van de scholieren in Europa ooit cannabis heeft gebruikt, waarbij het minimum op 4% ligt en het maximum op 37%. In Nederland is dat gemiddeld 22%.²³ Daarbij merkt initiatiefneemster op dat, hoewel het gebruik in Nederland hoger ligt, jongeren ook in landen waar geen gedoogbeleid geldt, aan cannabis kunnen komen. Zij wil nogmaals benadrukken dat binnen dit voorstel de leeftijdsgrens van 18 jaar wordt gehandhaafd. De doelstelling van dit voorstel, de gesloten coffeeshopketen, is dat de coffeeshop het enige kanaal wordt om hennep en hasjiesj te kopen, wat een plek is waar jongeren onder de 18 jaar niet komen.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of initiatiefneemster de stelling kon toelichten dat coffeeshops worden gedwongen zich in te laten met criminaliteit binnen het huidige gedoogbeleid. Coffeeshopondernemers worden ten gevolge van het huidige beleid inderdaad gedwongen zich in te laten met criminele activiteiten. Het Nederlandse gedoogbeleid houdt in dat de verkoop van hennep en hasjiesj in een coffeeshop wordt gedoogd, maar dat de productie van hennep en hasjiesj verboden is. Hiermee is het produceren van hennep en hasjiesj een criminele activiteit. Om voor de verkoop van hennep en hasjiesj aan producten te komen, zijn coffeeshopondernemers daarom gedwongen inkopen te doen bij personen die illegale activiteiten uitoefenen, namelijk het produceren van hennep en/of hasjiesj. Het uitbaten van een coffeeshop is een activiteit die in Nederland gedoogd wordt en daarmee toegestaan.

De hier aan het woord zijnde leden informeerden of initiatiefneemster de mening deelt dat dit geen normale branche is om geld mee te verdienen en dat iedere ondernemer de keuze heeft om uit het illegale circuit te stappen en een fatsoenlijke baan te gaan zoeken. Ongeacht de vraag of dit een «normale branche» is, vloeit volgens initiatiefneemster uit het huidige beleid in Nederland, waarin coffeeshops bestaansrecht hebben, voort dat het uitbaten van een coffeeshop een toegestaan beroep is. Het oordeel welke baan in Nederland wel of niet fatsoenlijk is, is volgens initiatiefneemster een politieke opvatting, waarbij zij van mening is dat met het toestaan van coffeeshops in Nederland, coffeeshopondernemer zijn een toegestaan beroep is.

Wie dwingt een coffeeshop om klanten te werven, waardoor vervolgens een grote voorraad aangeschaft, vervoerd en gehouden moet worden, zo vroegen de leden. Het antwoord daarop is uiteraard: niemand. Maar wat betreft de handelsvoorraad verwijst initiatiefneemster naar het principe van vraag en aanbod. Sommige coffeeshops bedienen een grotere groep mensen dan waarvoor de maximaal toegestane handelsvoorraad toereikend is. Initiatiefneemster heeft, mede naar aanleiding van

²³ ESPAD Report 2015 Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs

verschillende rechterlijke vonnissen die de maximale handelsvoorraad niet houdbaar achtten ten behoeve van de exploitatie van een coffeeshoponderneming, daarom ervoor gekozen geen maximale handelsvoorraad vast te leggen. Deze hoeveelheid wordt per coffeeshop bepaald. Daar komt bij dat wanneer coffeeshops te weinig aanbod hebben voor de vraag die zij krijgen, de klanten die zij niet kunnen bedienen hun toevlucht tot de straathandel moeten zoeken. Dit is nadelig met het oog op de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen. Door de maximale handelsvoorraad per coffeeshop te bepalen, wil zij dit voorkomen. Daarbij bepaalt de Minister op grond van informatie van de burgemeesters wat de maximale hoeveelheid te telen hennep en hasjes is, om te voorkomen dat niet te weinig maar ook niet teveel hennep en hasjes geteeld zal worden.

Het stelde de hier aan het woord zijnde leden teleur dat de initiatiefneemster niet is ingegaan op de concrete vragen van de Afdeling advisering over de relatie tussen cannabistelers en criminelen. Zij vroegen of initiatiefneemster kan aangeven waarom haar wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat cannabistelers hun teeltopbrengst niet meer af zullen staan aan criminele samenwerkingsverbanden en of zij verwacht dat dit enkel het gevolg zal zijn van de voorgestelde verzwaring van de straffen voor illegale teelt indien die levensgevaar of lichamelijk letsel opleveren. Voorts vroegen deze leden hoe dit zich verhoudt tot haar stellingname dat de georganiseerde misdaad zal blijven produceren voor de internationale markt en wat oplossingen zijn om deze illegale productie voor de buitenlands markt te stoppen.

Initiatiefneemster is van mening dat juist door het ongeregeld laten van de hennepenteelt criminele organisaties zich in die hennepenteelt hebben kunnen nestelen. Daarbij is initiatiefneemster van mening dat omdat met onderhavig wetsvoorstel de teelt voor de binnenlandse markt gedoogd gaat worden, wel degelijk aannemelijk is dat de criminele teelt kan worden teruggedrongen. Immers, een deel van de nu illegale teelt, die voor zowel gedoogde coffeeshops als voor de buitenlandse handel produceert, kan met het in werk treden van dit wetsvoorstel alleen nog voor coffeeshops produceren, omdat zij door het beschikken over een gedoogbesluit geen ruimte meer krijgen om tevens te produceren voor de buitenlandse handel. Dit is met verschillende bepalingen in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen, zoals artikel 6d, lid 3, en lid 4, sub e. Deze bepalingen hebben tot gevolg dat telers die beschikken over een gedoogbesluit en dit willen behouden, enkel en uitsluitend voor coffeeshops die eveneens beschikken over een gedoogbesluit, produceren en hieraan leveren. Coffeeshopondernemers kunnen dus voorts nog zaken doen met gedoogde telers en hebben er belang bij dat een beroepsgroep van telers ontstaat die onder een gedoogbesluit hennep en hasjes zal telen. Deze gedoogde telers zullen zich aan door de bij amvb gestelde eisen moeten voldoen, waarmee ook gevaren voor brandveiligheid ingeperkt zullen worden. Zij is van mening dat op deze manier woningbranden teruggedrongen zullen worden.

Daarnaast zal met de voorgestelde gesloten keten een duidelijker onderscheid ontstaan tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt. Een deel van de teelt van hennep en hasjes zal daarom geen capaciteit meer vergen van politie en justitie. Deze capaciteit komt vrij om gericht de niet-gedoogde teelt aan te pakken, die ook invloed heeft op het aantal woningbranden dat plaatsvindt door niet-gedoogde hennepenteelt. Initiatiefneemster ziet de gerichtere inzet van politie- en justitiecapaciteit als één van de gevolgen die bijdragen aan betere bestrijding van de niet-gedoogde teelt bedoeld voor de buitenlandse handel. Verder is initiatiefneemster zich ervan bewust dat nog altijd andere maatregelen nodig zijn, zoals gedegen controle (en voldoende capaciteit daarvoor) door de douane in bijvoorbeeld havens om de doorvoer van drugs te

bestrijden. Deze maatregelen vallen echter buiten dit wetsvoorstel, maar ziet zij wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugs-handel.

Op de vraag waarom telers hun teeltopbrengst niet meer af zullen staan aan criminele samenwerkingsverbanden en of initiatiefneemster verwacht of dat alleen met een strafverzwaring bereikt wordt, merkt initiatiefneemster op dat er meer maatregelen hiertoe genomen zijn. Zo is de mogelijkheid voor burgemeesters en Minister om een BIBOB-advies te vragen bij het uitgeven van gedoogbesluiten opgenomen en vloeit uit het gegeven dat coffeeshopondernemers alleen nog bij gedoogde telers hun goederen mogen inkopen, voort dat er geen plaats is voor de georganiseerde criminaliteit.

Als het gaat om andere oplossingen van initiatiefneemster om productie voor de buitenlandse markt te stoppen, wijst initiatiefneemster op de gerichtere inzet van politie en justitie om deze vorm van drugscriminaliteit aan te pakken, die dit wetsvoorstel mogelijk maakt door de scheiding tussen gedoogde- en niet-gedoogde teelt. Immers, produceren voor de niet-gedoogde markt blijft strafbaar en vervolgbaar, en moet hard aangepakt worden. Ten slotte zijn andere middelen nodig om grensoverschrijdende drugscriminaliteit aan te pakken, zoals internationale samenwerking, met name met onze buurlanden, om het zogenaamde waterbedeffect tegen te gaan. Ook zal de douane voldoende uitgerust moeten zijn om bij belangrijke internationale doorvoerhavens, zoals vliegvelden en havens, goederen te kunnen controleren op de niet-gedoogde handel in drugs. Deze maatregelen vallen echter buiten dit wetsvoorstel, maar ziet zij wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugshandel.

De leden van de CDA-fractie vroegen of zij het correct interpreteerden dat de initiatiefneemster zich niet herkent in het frame van Nederland als narcostaat. Het klopt dat initiatiefneemster, zoals zij ook in haar reactie op het advies van de Afdeling advisering stelde, geen behoefte heeft om het in 1996, door één Franse senator geïntroduceerde frame van Nederland als een «narcostaat» te revitaliseren. De aan het woord zijnde leden vroegen hoe initiatiefneemster in dat geval de cijfers uit 2014 interpreteert dat tussen de 78% en 91% van de in Nederland geteelde cannabis bestemd is voor de export naar het buitenland.

Ervan uitgaande dat de leden van de CDA-fractie met de cijfers uit 2014 verwijzen naar het WODC-onderzoek «De export van in Nederland geteelde cannabis», merkt initiatiefneemster op dat zij deze selectieve weergave door de hier aan het woord zijnde leden van de conclusies uit het betreffende onderzoek niet deelt. Geen van de getallen kan als hét percentage of dé schatting worden aangehaald. Het WODC kwam in het onderzoek uit op een schatting tussen 31% en 96% én op een andere schatting van 54% en 97%, met als verschil dat in de eerste berekening gebruik door niet-ingezetenen als «binnenlandse consumptie» wordt gedefinieerd en in de tweede berekening gebruik door niet-ingezetenen als export wordt gedefinieerd. Daarbij benoemt het WODC dat de gevonden exportschattingen in Europees kader ruw geduid zijn. Uit het onderzoek komt voorts dat in Nederland geteelde cannabis kan voorzien in ongeveer 10% tot 38% van de cannabisconsumptie in Centraal- en West-Europa. Als het gaat om heel Europa zou de cannabisconsumptie kunnen voorzien in ongeveer 8% van de totale consumptie in Europa. Een schatting van het «European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction» uit 2012, gepresenteerd in hetzelfde onderzoek door het WODC, laat echter zien dat de in Nederland geteelde cannabis voorziet in ongeveer 3% tot 57% van de cannabisconsumptie in Europa. De bovengrens van 57% lijkt volgens het WODC echter niet aannemelijk, omdat in de meeste Europese landen de inheemse productie is toegenomen,

waardoor deze landen in toenemende mate in hun eigen cannabis voorzien. Daarentegen geven deze landen tevens aan dat cannabis inderdaad ook nog steeds geïmporteerd wordt uit Nederland. Het WODC concludeert al met al dat het niet duidelijk wordt hoeveel Nederland daadwerkelijk exporteert. Het gaat, zo concludeert het WODC, om een zeer ruwe duiding. Erkenning van de cijfers uit dit onderzoek als representatief acht initiatiefneemster dan ook wetenschappelijk onvoldoende verantwoord. Initiatiefneemster wijst er daarbij op dat dit onderzoek lange tijd op een andere wijze is uitgelegd in het parlement. De toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie sprak van een percentage van 80%; dat percentage zou spijkerhard zijn. Feit is, zoals gezegd, dat de aannames waarop de verschillende percentages zijn gebaseerd te onzeker zijn om met zekerheid van een percentage of een kleine marge uit te kunnen gaan. Een lid van de expertgroep van destijds geeft aan teleurgesteld te zijn over de manier waarop dit onderzoek is gepresenteerd.²⁴

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de neveneffecten van onderhavig voorstel voor het milieu. Zij vroegen of initiatiefneemster het belangrijk vindt dat milieuaspecten niet met voeten worden getreden. Dit kan initiatiefneemster bevestigend beantwoorden. Hoewel voor sommige aspecten initiatiefneemster al wettelijke eisen heeft vastgelegd in onderhavig voorstel, zoals het voor coffeeshops wettelijk verankeren van de AHOJG-criteria, heeft zij dit voor de milieuaspecten van de productie van hennep en hasjiesj niet gedaan. Initiatiefneemster gaat ervan uit dat in dit kader de algemeen geldende milieueisen met betrekking tot het verbouwen van gewassen toereikend zijn.

Op de vraag of er gewasbeschermingsmiddelen gebruikt worden merkt initiatiefneemster op dat naar staand beleid afhankelijk van de omstandigheden en gebruiksmethoden bepaald wordt of bepaalde gewasbeschermingsmiddelen gebruikt mogen worden. Hierbij zal het thans geldende kader ook van toepassing zijn op de teelt van hennep en hasjiesj. Dit geldt dit ook voor de hoeveelheid die in het oppervlaktewater zal mogen wegvloeien, zoals de leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen. Afhankelijk van de omstandigheden van de teelt moet de teler er zorg voor dragen dat de kwaliteit van ons grondwater hiermee niet aangetast wordt. Hetzelfde geldt voor de bestaande drinkwaternorm.

Ten slotte vroegen de leden van de CDA-fractie of initiatiefneemster de teelt van hennep en hasjiesj als landbouwactiviteit beschouwt. Daarbij wijst initiatiefneemster op de betekenis van landbouw in de Van Dale, die deze term definieert als «akkerbouw en veeteelt». Daar de teelt van hennep en hasjiesj buiten kan plaatsvinden – wat momenteel echter amper het geval is omdat het een niet-gedoogde activiteit is – kan een deel van de gedoogde, en daarmee toegestane, teelt zich naar buiten verplaatsen. Zodoende bevestigt initiatiefnemer dat de teelt van hennep en hasjiesj wanneer het buiten plaatsvindt als akkerbouw, en dus landbouw, kan worden aangemerkt. Wanneer het telen binnen in kassen plaatsvindt, zal het vallen onder de noemer «glastuinbouw», daar de definitie in de Van Dale van «glastuinbouw» luidt: het kweken van gewassen onder glas, in kassen. Voorts definieert de Van Dale «tuinbouw-gewas» als «gewas», waarvan de definitie luidt: planten en vruchten die en zoals zij (met een economisch doel) gekweekt zijn, te velde staan of geoogst worden.

Deze leden vroegen ook of initiatiefneemster de teelt van hennep en hasjiesj in aanmerking wil laten komen voor inkomensondersteuning vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en voor innovatiesubsidies. Wat initiatiefneemster betreft, vindt zij dit niet aan haarzelf om te bepalen of het verbouwen van een bepaald gewas wel of niet in

²⁴ NRC Handelsblad, 11 april 2015, «De feiten zijn geheel naar wens».

aanmerking komt voor inkomensondersteuning of bepaalde subsidies. Dat is aan de aanvrager en vervolgens de verstrekker om dat te beoordelen. Zoals ook hierboven gesteld wordt, verwacht zij dat de teelt van hennep en hasjiesj aangemerkt kan worden als landbouw.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen op basis waarvan de initiatiefneemster meent dat de schadelijke gezondheidsgevolgen van cannabis dusdanig beperkt zijn dat haar wetsvoorstel gerechtvaardigd is. De initiatiefneemster wil hierover opmerken dat de verkoop van cannabis momenteel al wordt gedoogd. Dit gedoogbeleid is ontstaan om een scheiding aan te brengen tussen de markt voor harddrugs (drugs met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid, zoals heroïne en cocaïne) en de markt voor softdrugs (waaronder de hennepplant). De verkoop van softdrugs wordt gedoogd, omdat de schadelijke gezondheidsgevolgen in het huidige beleid als aanvaardbaar worden geacht, en het belang dient van de scheiding der markten. Met haar voorstel wil initiatiefneemster een einde maken aan de vreemde situatie waarin de verkoop van hennep en hasjiesj word gedoogd, maar de teelt en de aanvoer niet, waardoor er ook geen controle op het product kan plaatsvinden. Om die reden stelt de initiatiefneemster een gesloten coffeeshopketen voor, waarin de hennep en hasjiesj kunnen worden gecontroleerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voorts of de initiatiefneemster verwacht dat haar initiatiefwetsvoorstel zal leiden tot een toename van cannabisgebruik en waarop ze deze verwachting baseert. In Nederland kunnen hennep en hasjiesj worden gekocht in een coffeeshop. In 2015 had een kwart van de bevolking van 18 jaar en ouder ooit in het leven cannabis gebruikt. Het aantal actuele gebruikers lag met 1 op de 24 inwoners beduidend lager. Het feit dat het gekocht kan en mag worden, maakt dus niet dat mensen het ook kopen en gebruiken. Het overgrote deel van de bevolking gebruikt geen hennep en hasjiesj, ook al bestaat hiertoe wel de mogelijkheid. De verkoop is immers al jarenlang gedoogd. Als dit voorstel zou worden aangenomen, kan en mag nog steeds hennep en hasjiesj gekocht worden in de coffeeshop. In feite verandert er wat betreft het aanbod dus niets. Alleen zal de «productie», die buiten het zicht van de consument plaatsvindt, worden gecontroleerd. Maar de beschikbaarheid van het product als zodanig verandert door het voorstel niet. Initiatiefneemster heeft dan ook geen enkele aanleiding om te denken dat door het reguleren van de achterdeur, de voordeur ineens meer bezocht zal worden. Deze voordeur staat als gevolg van het gedoogbeleid immers ook nu al open.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of initiatiefneemster verwacht dat het voorstel van wet zal leiden tot een toename van het overig drugsgebruik. De initiatiefneemster meent dat dit voorstel hierop niet van invloed is. Het initiatiefvoorstel regelt slechts «de achterdeur» van de coffeeshop. In die coffeeshop is alleen hennep en hasjiesj te koop en geen andere drugs of alcohol. Op het gebruik van deze middelen zal dit voorstel dus geen effect hebben. Daarbij komt dat zij, zoals hierboven gesteld, van mening is dat haar voorstel een versterking is van de scheiding der markten, daar regels voor het exploiteren van een coffeeshop wettelijk verankerd worden. Zo wordt het toestaan van jongeren onder de 18 in de coffeeshop bij wet verboden. Initiatiefneemster is van mening dat hiermee een sterker ontmoedigingsbeleid gevoerd kan worden. Zo kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn. Ook wordt met onderhavig wetsvoorstel van de gemeente geëist dat, wanneer deze gemeente besluit

coffeeshops toe te staan in de gemeente, in het coffeeshopbeleid ontmoediging van het gebruik op wordt genomen. Zo moet het coffeeshopbeleid van de gemeente, indien van toepassing, in ieder geval toezien op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, voorkoming van het gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar, voorkoming van verslaving aan hennep en hasjiesj en hulpverlening aan verslaafden aan hennep en hasjiesj.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts naar de afweging die de initiatiefneemster heeft gemaakt tussen de gezondheidswinst als gevolg van «gezondere cannabis» en het gezondheidsverlies als gevolg van het sterk toegenomen cannabisgebruik. De initiatiefneemster meent dat het van belang is dat de huidige groep actuele gebruikers, ongeveer een half miljoen mensen, beter kwalitatief goede en gecontroleerde cannabis kunnen kopen dan een product waarop geen enkele controle is. Nu kan niet worden uitgesloten of er bij de teelt gebruik gemaakt is van bestrijdings- of groeiversnellende middelen, of middelen om hennep of hasjiesj te verzwaren. Ook weten gebruikers niet of onvoldoende wat de samenstelling is van het product dat zij kopen, terwijl het gebruik hierop juist zou kunnen worden aangepast. De initiatiefneemster acht het dus van belang dat gebruikers bijvoorbeeld weten hoe hoog het THC-gehalte is in de cannabis die zij roken, net zoals iemand die alcohol drinkt weet hoe hoog het alcoholpercentage is in het drankje dat hij of zij bestelt, omdat dit vermeld wordt op de verpakking. Op de vraag van de genoemde leden hoe dit zich verhoudt tot een toename van het gebruik, verwacht zij niet dat het gebruik zal toenemen. Voor onderbouwing hiervan verwijst zij naar haar antwoorden op de eerdere vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie.

Voorts hadden de genoemde leden vragen over het doel van het initiatiefwetsvoorstel om openbare ordeproblemen rondom de teelt en aflevering daarvan tegen te gaan. Zij vroegen naar de waarborgen om criminelen uit het proces te weren. In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen opgenomen die criminelen en criminele organisaties, die zich momenteel in de teelt genesteld hebben, uit de gesloten keten zullen weren. Hiermee zal voor deze organisaties handel uit handen genomen worden. Eén van deze waarborgen is dat in het wetsvoorstel de ruimte is geboden voor zowel Minister als burgemeesters om bij het uitgeven van gedoogbesluiten een BIBOB-onderzoek te laten uitvoeren. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen dit desgewenst teruglezen in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 6eg, 8b en 8c. Zij verwacht met het bereiken van een gesloten keten inderdaad dat als het gaat om de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj binnen de keten de onderwereld uitgesloten wordt, zoals de aan het woord zijnde leden vroegen. De mogelijkheid om een BIBOB-advies mee te laten wegen bij een aanvraag tot een gedoogbesluit heeft tot gevolg dat bij het inwerktreden van het gesloten systeem wordt voorkomen dat de onderwereld een positie krijgt in de gesloten coffeeshopketen. Daarbij merkt zij op dat het wel of niet laten meewegen van het BIBOB-advies bij een aanvraag bij de burgemeester of de Minister ligt. De keten wordt voorts gesloten omdat telers, die beschikken over een gedoogbesluit en dit willen behouden, enkel en uitsluitend voor coffeeshops, die eveneens beschikken over een gedoogbesluit, produceren en hieraan leveren. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen dit desgewenst teruglezen in artikel 6d, derde lid en in artikel 6b, vierde lid, sub e. Het risico dat telers die beschikken over een gedoogbesluit voor andere doeleinden dan gedoogde coffeeshops hennep en hasjiesj produceren, oftewel de internationale markt, is naar mening van initiatiefneemster hiermee zo klein mogelijk gemaakt. Zij moeten immers een boekhouding bijhouden waarin zij de afzet van de geteelde hennep en hasjiesj moeten verantwoorden.

Ten slotte hadden deze leden vragen over het blijven leveren aan de buitenlandse handel omdat zij volgens deze leden veel grotere markten kunnen ontsluiten. Zij vroegen of initiatiefneemster erkent dat 86% tot 95% van de Nederlandse teelt wordt geëxporteerd en of de inschatting klopt dat onderhavig wetsvoorstel hier nauwelijks verandering in zal brengen.

Wat betreft de export van hennep merkt initiatiefneemster het volgende op. Initiatiefneemster deelt deze selectieve weergave door de aan het woord zijnde leden van de conclusies uit het betreffende onderzoek niet. Geen van de getallen kan als hét percentage of dé schatting worden aangehaald. Het WODC kwam in het onderzoek uit op een schatting tussen 31% en 96% én op een andere schatting van 54% en 97%, met als verschil dat in de eerste berekening gebruik door niet-ingezetenen als «binnenlandse consumptie» wordt gedefinieerd en in de tweede berekening gebruik door niet-ingezetenen als export wordt gedefinieerd. Daarbij benoemt het WODC dat de gevonden exportschattingen in Europees kader ruw gedeuid zijn. Uit het onderzoek komt voorts dat in Nederland geteelde cannabis kan voorzien in ongeveer 10% tot 38% van de cannabisconsumptie in Centraal- en West-Europa. Als het gaat om heel Europa zou de cannabisconsumptie kunnen voorzien in ongeveer 8% van de totale consumptie in Europa. Een schatting van het «European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction» uit 2012, gepresenteerd in hetzelfde onderzoek door het WODC laat echter zien dat de in Nederland geteelde cannabis voorziet in ongeveer 3% tot 57% van de cannabisconsumptie in Europa. De bovengrens van 57% lijkt volgens het WODC echter niet aannemelijk, omdat in de meeste Europese landen de inheemse productie is toegenomen, waardoor deze landen in toenemende mate in hun eigen cannabis voorzien. Daarentegen geven deze landen tevens aan dat cannabis inderdaad ook nog steeds geïmporteerd wordt uit Nederland. Het WODC concludeert al met al dat het niet duidelijk wordt hoeveel Nederland daadwerkelijk exporteert. Het gaat, zo concludeert het WODC, om een zeer ruwe duiding. Erkenning van de cijfers uit dit onderzoek als representatief acht initiatiefneemster dan ook wetenschappelijk onvoldoende verantwoord. Initiatiefneemster wijst er daarbij op dat dit onderzoek lange tijd onjuist is uitgelegd in het parlement. De toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie sprak van een percentage van 80%: dat percentage zou spijkerhard zijn. Feit is, zoals gezegd, dat de aannames waarop de verschillende percentages zijn gebaseerd te onzeker zijn om met zekerheid van een percentage of een kleine marge uit te kunnen gaan. Een lid van de expertgroep van destijds gaf aan teleurgesteld te zijn over de manier waarop dit onderzoek is gepresenteerd.²⁵ Wat betreft de effecten van haar wetsvoorstel op de export van hennep en hasjiesj merkt initiatiefneemster op dat zij nooit gepretendeerd heeft dat met onderhavig voorstel de productie voor buitenlandse handel helemaal zal verdwijnen. Zij is daarbij wel van mening dat door andere effecten van het wetsvoorstel, namelijk vrijgekomen capaciteit van politie en justitie, het gericht erin kunnen zetten van politie en justitie, de scherpere scheiding tussen gedoogde- en niet-gedoogde teelt en de voorgestelde strafverzwaring, wel degelijk aannemelijk is dat de niet-gedoogde teelt voor de buitenlandse handel kan teruggedrongen worden.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de initiatiefneemster de (psychische) problemen als gevolg van het gebruik van wiet erkent. Initiatiefneemster heeft in de memorie van toelichting de conclusie uit het onderzoek van het Trimbos-instituut aangehaald, dat cannabis, zeker in vergelijking met veel andere psychoactieve middelen, kan worden beschouwd als een relatief veilige drug. Echter, initiatiefneemster is zich er van bewust dat het gebruik ervan bij sommige gebruikers kan leiden tot

²⁵ NRC Handelsblad, 11 april 2015, «De feiten zijn geheel naar wens».

ongewenste psychische bijwerkingen zoals cognitieve stoornissen, angstaanvallen en paranoia en een verhoogd risico op het ontwikkelen van een chronische psychose, en verslaving, waarbij vooral (sommige) jongeren lijken extra risico te lopen. Zij heeft de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde passage dan ook niet voor niets opgenomen in de memorie van toelichting.

Op de vraag van genoemde leden of initiatiefneemster zich niet veel terughoudender moet opstellen waar het gaat om het gedogen van drugs, merkt zij op dat onderhavig initiatiefvoorstel slechts «de achterdeur» van de coffeeshop regelt. In die coffeeshop is alleen hennep en hasjiesj te koop en geen andere drugs of alcohol. En dat is thans al het geval. Op het aanbod van deze middelen zal dit voorstel dus geen effect hebben. Daarbij komt dat zij, zoals hierboven gesteld, van mening is dat haar voorstel een versterking is van de scheiding der markten, daar regels voor het exploiteren van een coffeeshop wettelijk verankerd worden. Zo wordt het toestaan van jongeren onder de 18 in de coffeeshop bij wet verboden. Initiatiefneemster is van mening dat hiermee een sterker ontmoedigingsbeleid gevoerd kan worden. Zo kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn. Ook wordt met onderhavig wetsvoorstel van de gemeente geëist dat, wanneer deze gemeente besluit coffeeshops toe te staan in de gemeente, in het coffeeshopbeleid ontmoediging van het gebruik op wordt genomen. Zo moet het coffeeshopbeleid van de gemeente, indien van toepassing, in ieder geval toezien op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, voorkoming van het gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar, voorkoming van verslaving aan hennep en hasjiesj en hulpverlening aan verslaafden aan hennep en hasjiesj.

De leden van de SGP-fractie vroegen de initiatiefneemster ook te reageren op de conclusie uit het rapport Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid, waaruit blijkt dat het aantal cannabisgebruikers dat hulp zoekt bij de verslavingszorg sinds midden jaren negentig is gestegen. De initiatiefneemster wil hier allereerst over opmerken dat na een toename sinds eind jaren negentig vanaf 2010 het aantal cannabiscliënten bij de verslavingszorg is gestabiliseerd. In 2015 stonden 10.816 mensen met een primair cannabisprobleem geregistreerd. Ook het aantal cliënten met een secundair cannabisprobleem stabiliseert. In 2015 ging het om 4.501 mensen. De initiatiefneemster meent om die reden dat het van belang is dat gemeenten die ervoor kiezen een vergunning voor een coffeeshop te verlenen, ook beleid maken om verslaving te voorkomen. Die verplichting is opgenomen in de wet.

De voornoemde leden vroegen initiatiefneemster voorts naar het afzetten van de teeltopbrengst bij criminele samenwerkingsverbanden vanwege hun toegang tot dealers in het buitenland in plaats van zelf het product aan de coffeeshops aan te bieden. Zij vroegen de initiatiefneemster te reageren op het risico dat de niet-gedoopte teelt in woningen, met gebruik van illegale stroom, niet significant zal verminderen door het wetsvoorstel. Zij vroegen zich af of niet te verwachten is dat de niet-gedoopte handel zal toenemen, aangezien het lastiger zal worden voor deze cannabistelers om hun teelt rechtstreeks te verkopen aan de coffeeshops. Daarbij vroegen de leden of initiatiefneemster niet te optimistisch is in haar verwachtingen, aangezien de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft bestaan. Zij vroegen zich af op basis waarvan initiatiefneemster veronderstelt dat de omvang van deze inspanningen wel

geringer en gericht «kunnen» zijn dan thans het geval is, omdat de teelt voor de binnenlandse markt onder het gedoogregime gaat vallen. Initiatiefneemster is van mening dat juist door het ongeregeld laten van de hennep teelt criminele organisaties zich in die hennep teelt hebben kunnen nestelen. Daarbij komt wel dat de georganiseerde misdaad en de export naar het buitenland inderdaad zal blijven bestaan. Initiatiefneemster is daarentegen van mening dat omdat met onderhavig wetsvoorstel de teelt voor de binnenlandse markt gedoogd gaat worden, wel degelijk aannemelijk is dat de niet gedoogde teelt kan worden teruggedrongen. Immers, een deel van de nu illegale teelt, die voor zowel gedoogde coffeeshops als voor de buitenlandse handel produceert, kan met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alleen nog voor coffeeshops produceren omdat zij door het beschikken over een gedoogbesluit. Dit is met verschillende bepalingen in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen, zoals artikel 6d, lid 3, en lid 4, sub e. Deze bepalingen hebben tot gevolg dat telers, die beschikken over een gedoogbesluit en dit willen behouden enkel en uitsluitend voor coffeeshops die eveneens beschikken over een gedoogbesluit produceren en hieraan leveren. Coffeshopondernemers kunnen dus nog slechts zaken doen met gedoogde telers en hebben er belang bij dat een beroepsgroep van telers ontstaat die onder een gedoogbesluit hennep en hasjiesj zal telen. Daarnaast zal met de voorgestelde gesloten keten een duidelijker onderscheid ontstaan tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt. Ook dit is een reden voor initiatiefneemster om aan te nemen dat de niet-gedoogde teelt kan worden teruggedrongen. Een deel van de teelt van hennep en hasjiesj zal met dit onderscheid geen capaciteit meer vergen van politie en justitie. Deze capaciteit komt vrij om gericht de niet-gedoogde teelt aan te pakken. Initiatiefneemster ziet de gerichtere inzet van politie- en justitiecapaciteit als één van de gevolgen die bijdragen aan betere bestrijding van de teelt bedoeld voor de buitenlandse handel. Verder is initiatiefneemster zich ervan bewust dat nog altijd andere maatregelen nodig zijn, zoals gedegen controle (en voldoende capaciteit daarvoor) door de douane in bijvoorbeeld havens om de doorvoer van drugs te bestrijden. Deze maatregelen vallen echter buiten dit wetsvoorstel, maar zij ziet ze wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugshandel.

De genoemde leden vroegen daarbij of het een idee zou zijn om de strafmaat voor de handel in cannabis te verhogen, teneinde hier een drempel tegen op te werpen. Initiatiefnemer kan deze vraag bevestigend beantwoorden, mits dit handel is die buiten de gedoogde coffeshopketen valt. Zij heeft dit dan ook opgenomen in onderhavig voorstel. Gedragingen met betrekking tot de teelt van hennep en hasjiesj zonder het beschikken over een gedoogbesluit worden zwaarder bestraft. Hiervoor is gekozen om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennep teelt buiten de nieuwe wettelijke regels om volstrekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar ook vanwege de daarvan uitgaande gevaren voor personen en goederen. De reden voor strafverzwaring is in die zin mede gelegen in het feit dat de thans voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde teelt verwijtbaarder maakt. Initiatiefneemster erkent dat de strijd tegen de georganiseerde misdaad, ook na de inwerkingtreding van dit voorstel, blijft bestaan. Zij merkt daarbij op dat zij ook nooit gepretendeerd heeft dat de niet-gedoogde teelt die afgezet wordt bij criminele samenwerkingsverbanden en de export naar het buitenland helemaal zal verdwijnen. Daarbij merkt zij op dat tot op heden geenszins duidelijk is wat precies het aandeel van de huidige teelt van hennep en hasjiesj is, dat bestemd is voor de export. Zo kwam het WODC in het onderzoek «De export van in Nederland geteelde cannabis» (2014) immers uit op een schatting tussen 31% en 96% en op

een andere schatting van 54% en 97%, met als verschil dat in de eerste berekening gebruik door niet-ingezetenen als «binnenlandse consumptie» wordt gedefinieerd en in de tweede berekening gebruik door niet-ingezetenen als export wordt gedefinieerd. Daarbij benoemt het WODC dat de gevonden exportschattingen in Europees kader ruw geduid zijn. Uit het onderzoek komt voorts dat in Nederland geteelde cannabis kan voorzien in ongeveer 10% tot 38% van de cannabisconsumptie in Centraal- en West-Europa. Als het gaat om heel Europa zou de cannabisconsumptie kunnen voorzien in ongeveer 8% van de totale consumptie in Europa. Een schatting van het «European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction» uit 2012, gepresenteerd in hetzelfde onderzoek door het WODC laat echter zien dat de in Nederland geteelde cannabis voorziet in ongeveer 3% tot 57% van de cannabisconsumptie in Europa. De bovengrens van 57% lijkt volgens het WODC echter niet aannemelijk, omdat in de meeste Europese landen de inheemse productie is toegenomen, waardoor deze landen in toenemende mate in hun eigen cannabis voorzien. Daarentegen geven deze landen tevens aan dat cannabis inderdaad ook nog steeds geïmporteerd wordt uit Nederland. Het WODC concludeert al met al dat het niet duidelijk wordt hoeveel Nederland daadwerkelijk exporteert. Het gaat, zo concludeert het WODC, om een zeer ruwe duiding.

Initiatiefneemster is van mening dat juist het ongeregeld laten van de hennepcultuur ertoe heeft geleid dat criminele organisaties zich in die hennepcultuur hebben kunnen nestelen. Gezien voorgaande argumenten is initiatiefneemster daarom van mening dat onderhavig wetsvoorstel zal bijdragen aan het tegengaan van niet-gedoogde teelt van hennep en hasjiesj.

Ten slotte wordt het tegengaan van criminele organisaties uit de gesloten keten versterkt door de in het voorstel opgenomen mogelijkheid voor de burgemeester en Minister om over aanvragen voor een gedoogbesluit om een BIBOB-advies te verzoeken. Zij kunnen dit advies meenemen bij het uitgeven van gedoogbesluiten. Op deze wijze wordt voorkomen dat criminele organisaties een positie krijgen in de gesloten coffeeshopketen.

5. Doel en reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen initiatiefneemster te speculeren over wat de gevolgen zouden zijn van het vervallen van het ingezetenen criterium. Ten eerste moeten worden opgemerkt dat het ingezetenen criterium in het onderhavige voorstel niet komt te vervallen. Wel kan het zo zijn dat bepaalde gemeenten ervoor kiezen het ingezetenen criterium niet te hanteren. Waar sommige gemeenten het ingezetenen criterium een geschikt middel achten om te strijden tegen bijvoorbeeld grensoverlast, is te verwachten dat deze gemeenten het criterium ook gaan hanteren. In een gemeente als Amsterdam is juist gewaakt voor een geheel andere problematiek, namelijk dat door de invoering van het ingezetenen criterium grote aantallen consumenten zouden zijn overgeleverd aan straatdealers, met alle overlast en risico's voor de volksgezondheid en openbare orde van dien. Van grensproblematiek is in Amsterdam nu juist weer geen sprake. Op basis van de bestaande praktijk is het daarom de verwachting dat verschillende gemeenten verschillende behoeften hebben voor wat betreft het hanteren van het ingezetenen criterium. Daarom is in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor lokaal maatwerk. Het zijn de gemeenten die de overlast ervaren en te lijf moeten gaan. Het zijn ook de gemeenten waar de afweging omtrent het al dan niet hanteren van het ingezetenen criterium het best kan worden gemaakt. Initiatiefneemster heeft daarom gekozen voor decentralisatie op dit punt. Van het op termijn verdwijnen van het ingezetenen criterium, waar de hier aan het woord zijnde leden voor vrezen, hoeft wat initiatiefneemster betreft dus geenszins sprake te zijn. Zij heeft hierover, zoals deze leden

vroegen, dan ook geen taxatie van de risico's aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gevraagd.

De leden van de PvdA-fractie meenden begrepen te hebben dat de gedoogde coffeeshops thans niet alleen hennep en hasjiesj uit Nederland verkopen, maar dat de door hen verkochte producten ook geïmporteerd worden. Zij vroegen of dit correct is en wat de gevolgen van het wetsvoorstel hiervoor zijn. Initiatiefneemster merkt op dat zij geen onderzoeken kent die deze stelling cijfermatig onderbouwen en kan derhalve geen bevestiging noch ontkenning van de mening van deze leden geven. Het gevolg van onderhavig voorstel is hoe dan ook dat het importeren van hennep en hasjiesj voor de bevoorrading van gedoogde coffeeshops niet meer mogelijk is, daar coffeeshops alleen mogen inkopen van telers die beschikken over een gedoogbesluit, afgegeven door de Minister van VWS. Dat is noodzakelijk om de keten werkelijk te sluiten. De primaire doelstelling van onderhavig voorstel is het regelen van de achterdeur en hiermee de coffeeshopketen te sluiten, waarmee de criminaliteit die thans de handel van hennep en hasjiesj beheerst, wordt geweerd.

Door het huidige gedoogbeleid uit te breiden naar de teelt blijft Nederland binnen de bewegingsruimte die bestaat onder Europees recht en internationale verdragen. Het toestaan van import van hennep en hasjiesj ter bevoorrading van coffeeshops zou dit per definitie niet zijn. Ten slotte dient de Minister ervoor zorg te dragen dat er voldoende geteeld wordt om de exploitatie van gedoogde coffeeshops mogelijk te maken.

De voornoemde leden wilden dat na het inwerking treden van de voorliggende wet er echt sprake is van een totaal gesloten keten waarbij er alleen gedoogde coffeeshops bestaan die slechts van gedoogde telers hun cannabis kunnen betrekken. Zij vroegen of initiatiefneemster kan bevestigen dat dit daadwerkelijk het geval zal zijn of dat er nog lacunes zijn waardoor gedoogde coffeeshops nog steeds via een niet-gedoogde teler kunnen worden bevoorraad. Bij het ontwerpen en indienen van haar initiatiefwetsvoorstel heeft initiatiefneemster vanzelfsprekend getracht alle mogelijke lacunes in het systeem te voorkomen. Initiatiefneemster is van mening dat met onderhavig wetsvoorstel het risico zo klein mogelijk gemaakt is dat gedoogde coffeeshops worden bevoorraad door een niet-gedoogde teler. Wanneer een coffeeshop desondanks wel bevoorraad wordt door een niet-gedoogde teler, zal de burgemeester de coffeeshop kunnen sluiten. Het systeem zal er al met al als volgt uitzien: voor de productie van hennep en hasjiesj voor gedoogde coffeeshops dient de teler in het bezit te zijn van een gedoogbesluit, aan te vragen bij de Minister van VWS. De daaraan verbonden voorschriften zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Daarnaast kan de Minister beleidsregels vaststellen voor het afgeven van gedoogbesluiten en kunnen bij amvb nadere regels over onder meer de teelt, het vervoer, de kwaliteit en de etikettering worden vastgesteld. Regelmatig wordt de teler, bij bezit van een gedoogbesluit, gecontroleerd of nog steeds aan de gestelde eisen wordt voldaan. Coffeeshops kunnen enkel hun goederen inkopen bij telers in het bezit van een gedoogbesluit. Zij dienen de inkoop van goederen te kunnen verantwoorden. Op deze wijze ontstaat een gesloten coffeeshopketen.

Daarbij komt dat de omvang van de productie afgestemd wordt op de handelsvoorraad die per coffeeshop toegestaan wordt. De coffeeshop geeft bij het aanvragen van het gedoogbesluit aan wat de gewenste hoeveelheid toegestane handelsvoorraad is. De burgemeester bepaalt dit per besluit, rekening houdend met het belang van een goede bedrijfsvoering van de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjiesj in de coffeeshop. De burgemeester is daarbij verplicht de Minister in kennis te stellen van de

vastgestelde maximale handelsvoorraad. Op basis van deze kennisgevingen kan de Minister bepalen hoeveel hennep en hasjiesj moet worden geteeld voor de exploitatie van coffeeshops. Zo wordt gewaarborgd dat niet te weinig, maar ook niet teveel hennep en hasjiesj geproduceerd zal worden.

De voornoemde leden gaven aan dat zij verwachten dat de regulering in tegenstelling tot een prijsdaling eerder tot een prijsstijging zal leiden, omdat gedoogde telers moeten gaan voldoen aan de gestelde eisen. Zij vroegen of initiatiefneemster deze mening deelt en een onderbouwing daarvan. Initiatiefneemster merkt hierover op dat onderhavig wetsvoorstel effect kan hebben op zowel daling als stijging van de prijs van gereguleerde hennep en hasjiesj. Enerzijds zouden de extra lasten die voortvloeien uit de regulering die door dit wetsvoorstel inderdaad kunnen leiden tot een stijging van de prijs van cannabis in de coffeeshops, zoals de leden van de PvdA-fractie stellen. Deze extra kosten kunnen ontstaan door de bepaling dat de burgemeester en de Minister ook voor de behandeling van aanvragen voor gedoogbesluiten een vergoeding in rekening kunnen brengen, en door het feit dat bij gereguleerde teelt geen illegaal afgenomen elektriciteit meer mag worden gebruikt, waardoor de energielasten bij de teelt toenemen. Anderzijds is het mogelijk dat het wetsvoorstel juist leidt tot een daling van de prijs van cannabis. Door het thans ongeregeld laten van de hennep-teelt hebben criminele organisaties zich in de hennep-teelt kunnen nestelen. Het is een aantrekkelijke markt met hoge inkomsten, omdat de huidige louter repressieve aanpak en beperking van het aanbod zorgen voor hoge prijzen van de hennep en hasjiesj die coffeeshops inkopen. Met het reguleren van de teelt worden deze criminele organisaties uit de gesloten keten geweerd en kopen coffeeshops alleen nog in bij gereguleerde telers. Daarbij komt dat een deel van de huidige verkoopprijs van hennep en hasjiesj van onbekende herkomst momenteel uit zogenaamd risicogeld bestaat. Ook dit verdwijnt wanneer de in coffeeshops alleen nog kunnen inkopen bij gereguleerde telers. Indien de prijs ondanks de hiervoor genoemde extra kosten toch te sterk zakt, ziet de initiatiefneemster ten slotte het invoeren van een verbruiksbelasting als een mogelijkheid om de prijs te reguleren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de initiatiefneemster het ook van belang vindt dat er op de verpakking van wiet of hasjiesj door middel van expliciete teksten wordt gewezen op de volksgezondheidsrisico's. De initiatiefneemster kan zich goed voorstellen dat dergelijke teksten onderdeel zullen gaan uitmaken van het ontmoedigingsbeleid. De initiatiefneemster vindt het van belang dat er controle wordt uitgeoefend op de teelt en dat de kwaliteit van de hennep en hasjiesj wordt gecontroleerd. Het vormgeven en bepalen van de exacte kwaliteitseisen en daarbij de verpakkingseisen ziet zij echter niet als een taak van de formele wetgever. Ook in de Tabaks- en rookwarenwet is dat gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur. Zij gaat er vanuit dat de expertise die het ministerie al heeft op het gebied van de ontmoediging van het gebruik van tabak, waartoe waarschuwingen ten behoeve van de volksgezondheid al op de verpakkingen staan, gebruikt kunnen worden voor de nadere invulling van het ontmoedigingsbeleid. Dit is de reden dat deze maatregelen wel worden genoemd in de memorie van toelichting, maar niet als zodanig in het wetsvoorstel zijn geëxpliciteerd. De amvb zal moeten worden «voorgehangen» bij beide Kamers der Staten-Generaal.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of initiatiefneemster het mogelijk acht dat na de inwerkingtreding van haar wet er een goedkoper maar illegaal aanbod van hennep en hasjiesj gaat ontstaan of gaat toenemen dat buiten de gedoogde coffeeshops op de Nederlandse markt verkocht zal gaan worden. Indien dit het geval is, vroegen zij haar wat

nodig is om dit effect te voorkomen. Initiatiefneemster merkt op dat zij niet de illusie heeft dat met onderhavig wetsvoorstel alle niet-gedoogde teelt die buiten de gesloten coffeeshopketen plaats vindt, zal verdwijnen. Zij is echter wel van mening dat aannemelijk is dat deze niet-gedoogde teelt beter teruggedrongen kan worden, namelijk door het ontstaan van een onderscheid tussen gedoogde- en niet-gedoogde telers, de strafverzwaring voor niet-gedoogde teelt en het gericht kunnen inzetten van capaciteit van politie en justitie. Dit heeft zij eerder toegelicht in antwoord op vragen van de hier aan het woord zijnde leden in paragraaf 2.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook wie zal gaan betalen voor de controle op de gedoogde telers en welke capaciteit en kosten dit met zich mee zal brengen volgens initiatiefneemster. Initiatiefneemster wijst erop dat ingevolge artikel 8j de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. De kosten daarvan drukken op de begroting van VWS. Ingevolge artikel 7 van de wet kan een vergoeding worden geheven, zowel voor de behandeling van een aanvraag als jaarlijks. De hoogte van deze vergoeding wordt bij regeling van de Minister van VWS vastgesteld. Thans is de hoogte ervan € 1.225 voor de aanvraag en € 350 jaarlijks. Het staat de Minister echter vrij om voor gedoogbesluiten andere, eventueel ook hogere, bedragen vast te stellen.

Voorts vroegen deze leden waarom de teelt door particulieren vanuit woningen zal afnemen op het moment dat coffeeshops alleen nog door de gedoogde telers bevoorraad mogen worden en of initiatiefneemster niet verwacht dat de gewraakte teelt door particulieren van woningen zal toenemen ten gunste van de niet-gedoogde handel en export van hennep en hasjiesj.

Initiatiefneemster heeft verschillende redenen om aan te nemen dat de niet-gedoogde teelt en daarmee ook de gewraakte teelt van particulieren in woningen, zoals de aan het woord zijnde leden vragen, kan worden teruggedrongen met onderhavig voorstel, al pretendeert zij niet dat met haar voorstel alle niet-gedoogde teelt bestemd voor onder andere de export geheel zal verdwijnen. Wel zal allereerst een deel van de nu niet-gedoogde teelt gedoogd gaan worden. De daarbij betrokken telers zullen nog enkel voor gedoogde coffeeshops produceren en daardoor niet meer voor de export kunnen produceren. Dit komt doordat zij met het beschikken over een gedoogbesluit geen vrijheid meer krijgen om tevens te produceren voor de buitenlandse handel. Dit is met verschillende bepalingen in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen, zoals artikel 6d, lid 3, en lid 4, sub e. Deze bepalingen hebben tot gevolg dat telers die beschikken over een gedoogbesluit en dit willen behouden, enkel en uitsluitend voor coffeeshops die eveneens beschikken over een gedoogbesluit produceren en hieraan leveren.

Ten tweede wordt het onderscheid tussen niet-gedoogde en gedoogde teelt naar de mening van initiatiefneemster scherper doordat in het wetsvoorstel is opgenomen dat gedragingen met betrekking tot de teelt van hennep en hasjiesj zonder het beschikken over een gedoogbesluit, zwaarder bestraft worden. Hiervoor is gekozen om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennep teelt buiten de nieuwe wettelijke regels om volstrekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar ook wegens de daarvan uitgaande gevaren voor personen en goederen. De reden voor strafverzwaring is in die zin mede gelegen in het feit dat thans voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde teelt verwijtbaarder maakt. Zij is van mening dat dit een afschrikwekkende werking kan hebben op particulieren die zonder gedoogbesluit blijven telen.

Ten derde zal met het onderscheid dat zal ontstaan tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt een deel van de teelt van hennep en hasjiesj geen capaciteit meer vergen van politie en justitie. Deze capaciteit komt vrij om gericht de niet-gedoogde teelt aan te pakken. Initiatiefneemster ziet de gerichtere inzet van politie- en justitiecapaciteit als één van de gevolgen die bijdragen aan betere bestrijding van de niet-gedoogde teelt. Verder is initiatiefneemster zich bewust dat nog altijd andere maatregelen nodig zijn, zoals gedegen controle (en voldoende capaciteit daarvoor) door de douane in bijvoorbeeld havens om de doorvoer van drugs te bestrijden. Deze maatregelen vallen buiten dit wetsvoorstel, maar zij ziet ze wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugshandel.

Wat betreft de teelt voor de export merkt initiatiefneemster op dat tot op heden geenszins duidelijk is wat precies het aandeel van de huidige teelt van hennep en hasjiesj is, dat bestemd is voor de export. Zo kwam het WODC in het onderzoek «De export van in Nederland geteelde cannabis» (2014) uit op een schatting tussen 31% en 96% en op een andere schatting van 54% en 97%, met als verschil dat in de eerste berekening gebruik door niet-ingezeten als «binnenlandse consumptie» wordt gedefinieerd en in de tweede berekening gebruik door niet-ingezeten als export wordt gedefinieerd. Daarbij benoemt het WODC dat de gevonden exportschattingen in Europees kader ruw geduid zijn. Uit het onderzoek bleek voorts dat in Nederland geteelde cannabis kan voorzien in ongeveer 10% tot 38% van de cannabisconsumptie in Centraal- en West-Europa. Als het gaat om heel Europa zou de cannabisconsumptie kunnen voorzien in ongeveer 8% van de totale consumptie in Europa. Een schatting van het «European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction» uit 2012, gepresenteerd in hetzelfde onderzoek door het WODC, laat echter zien dat de in Nederland geteelde cannabis voorziet in ongeveer 3% tot 57% van de cannabisconsumptie in Europa. De bovengrens van 57% lijkt volgens het WODC echter niet aannemelijk, omdat in de meeste Europese landen de inheemse productie is toegenomen, waardoor deze landen in toenemende mate in hun eigen cannabis voorzien. Daarentegen geven deze landen aan dat cannabis ook nog steeds geïmporteerd wordt uit Nederland. Het WODC concludeert al met al dat het niet duidelijk wordt hoeveel Nederland daadwerkelijk exporteert. Het gaat, zo concludeert het WODC, om een zeer ruwe duiding.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de wet die voorbereiding van illegale cannabisteelt strafbaar stelt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van het desbetreffende artikel 11a van de Opiumwet. Daarin is een uitzondering gemaakt voor handelingen die bestemd zijn tot het (onder meer) telen, vervoeren en verkopen van hennep en hasjiesj met een gedoogbesluit. Daardoor zijn deze handelingen niet meer strafbaar en kunnen niet alleen de teler, maar ook personen en bedrijven die goederen of diensten leveren aan wiettelers met een gedoogbesluit, zoals growshops, verhuurders van bedrijfspanden en personen die elektrische installaties voor telers aanleggen, alles doen wat nodig is om de hennep en hasjiesj aan een gedoogde coffeeshop te leveren, als het voorliggende wetsvoorstel wet wordt. Een growshop, verhuurder of elektricien kan eenvoudig beoordelen of hij met een gedoogde dan wel niet-gedoogde teler te maken heeft door hem te vragen om een afschrift van een gedoogbesluit. Door deze aanpak is het niet nodig om gedoogde growshops in het leven te roepen.

Deze leden vroegen verder hoe de klant en de coffeeshophouder de kwaliteit van de producten kunnen beoordelen als die alleen in een gesloten verpakking door de teler mag worden aangeleverd. Zij vroegen zich af of er mogelijkheden zijn voor klanten om bijvoorbeeld aan de hennep en hasjiesj van te voren te kunnen ruiken en hoe de coffeeshop-

houder, die toch mede verantwoordelijk is voor de producten die hij verkoopt, zijn producten op kwaliteit kan beoordelen. Initiatiefneemster erkent de behoefte voor zowel coffeeshopondernemer als consument om het product van te voren te kunnen controleren en zintuiglijk te kunnen waarnemen, oftewel te kunnen voelen, ruiken of proeven alvorens consument tot aankoop overgaat. De coffeeshopondernemers kunnen dat doen door in de leveringsovereenkomst tussen de teler en de coffeeshophouder op te nemen dat de coffeeshophouder in de gelegenheid zal worden gesteld om zich ter plaatste, bij de teler, ervan te vergewissen hoe het product tot stand komt en voordat het product wordt ingepakt het te beproeven. Aan de klanten in een coffeeshop mogen inderdaad alleen gesloten verpakkingen worden verkocht, maar dat sluit niet uit dan in de coffeeshop geopende verpakkingen aanwezig zijn, waaraan de klanten kunnen voelen en ruiken.

De leden van de SP-fractie merkten op dat het wetsvoorstel erg veel bevoegdheid bij de burgemeesters legt en dat dit kan leiden tot versnippering van het beleid en de rechtszekerheid geen goed kan doen. Indien de hier aan het woord zijnde leden met «versnippering van beleid» doelen op een situatie waarin in de ene gemeente de verkoop van hennep en hasjiesj wordt gedoogd, terwijl in een naastgelegen gemeente het tegenovergestelde beleid wordt nagestreefd, is dit een gevolg van de bewuste keuze voor decentralisatie, die in het wetsvoorstel is gemaakt. Daarbij zijn beslist niet alle bevoegdheden aan de burgemeester toebedeeld. De belangrijkste bevoegdheid, zonder welke de bevoegdheid van de burgemeester inzake het gedoogbeleid niet kan bestaan, is bij de gemeenteraad gelegd: het al dan niet gedogen van coffeeshops. Inderdaad is het mogelijk dat een gemeenteraad terugkomt op een eerder ingezet beleid. Dat is inherent aan het democratisch proces. Het feit dat een gedoogbesluit voor een periode van slechts twee jaar wordt gegeven beperkt inderdaad de economische zekerheid voor de betrokken ondernemers. Die beperking is echter gerechtvaardigd, omdat hij voortvloeit uit de zwaardere wegende noodzaak om de risico's op het gebied van de volksgezondheid, de openbare orde en algemene veiligheid van personen en goederen te beheersen. De betrokken ondernemers hebben het echter ook zelf in de hand om hun zekerheid te vergroten, namelijk door alle aan het gedoogbesluit verbonden voorschriften nauwgezet na te leven en ook overigens mee te werken aan de uitvoering van het beleid van de gemeente.

De initiatiefneemster heeft er niet voor gekozen om het ingezetenen criterium te handhaven, maar heeft dit aan de gemeenteraden overgelaten, omdat zij van mening is dat die het beste kunnen beoordelen of dit criterium in de lokale situatie nodig is. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is daar geen enkel bezwaar aan verbonden. Het ingezetenen criterium zal moeten worden vastgelegd en bekend gemaakt in een gemeentelijke verordening, die voor iedereen kenbaar is en bindend is voor de burgemeester, die belast is met de uitvoering van het beleid.

De leden van de SP-fractie vroegen ook om specifiekere aan te geven hoe de bij amvb vast te stellen nadere eisen voor teelt, vervoer, opslag en verkoop van hennep en hasjiesj eruit zouden moeten zien. De initiatiefneemster wijst erop dat voor de invulling daarvan beslist geen volledige beleidsvrijheid aan de Minister is gelaten. In artikel 6d, vijfde lid, is niet alleen limitatief opgesomd op welke activiteiten de bij amvb te stellen regels betrekking kunnen hebben, maar is ook geclausuleerd dat regels slechts gesteld kunnen worden met het oog op het belang van de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen. Voorbeelden hiervan zijn de regels die gesteld kunnen worden aan de verpakking van hennep en hasjiesj en wat daarop vermeld wordt, op welke wijze hennep en hasjiesj geproduceerd mogen worden en welke

maatregelen ter bevordering van brandveiligheid genomen dienen te worden.

De leden van de SP-fractie vroegen de initiatiefneemster ook of een etiket verplicht wordt gesteld en aan welke eisen dit moet voldoen. Het voorstel van wet verplicht de telers zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjesj en de verpakking daarvan, de verpakking moet afgesloten zijn, mag niet meer dan 5 gram hennep of hasjesj bevatten en op de verpakking moeten de in de hennep en hasjesj voorkomende werkzame stoffen vermeld staan. Met betrekking tot de specifieke kwaliteitseisen en de hoeveelheid erin voorkomende werkzame stoffen kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Dit geldt ook voor de waarschuwingen op de verpakking. Of deze ook in braille moeten worden opgenomen, zoals de leden van SP-fractie vroegen, vindt initiatiefneemster niet aan haar, maar kan zo nodig in de amvb worden geregeld. In ieder geval kan de coffeeshophouder altijd mondeling toelichten wat er in de verpakking zit en in welke verhouding. Daarnaast is in de wet opgenomen dat de gemeenteraad beleid vaststelt met inachtneming van de belangen van onder meer de volksgezondheid. De initiatiefneemster heeft ervoor gekozen dit beleid aan de gemeenteraden te laten, omdat deze er zorg voor kunnen dragen dat dit beleid op de lokale situatie is afgestemd. Het beleid moet, wat de volksgezondheid betreft, in ieder geval toezien op voorlichting over de gezondheidsrisico's van gebruik van hennep en hasjesj, voorkoming van het gebruik door personen jonger dan 18 jaar, voorkoming van verslaving en de hulpverlening aan verslaafden.

Ook vroegen de genoemde leden naar de randvoorwaarden om succesvol te kunnen handhaven ex artikel 3b, lid 2, van de Opiumwet. Initiatiefneemster gaat ervan uit dat de leden hiermee de handhaving van artikel 3 onderdeel B Opiumwet bedoelden, daar het door de genoemde leden artikel betrekking heeft op medicinale cannabis. Artikel 3, onderdeel B verwijst echter expliciet naar het telen, bereiden bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, vertrekken en vervoeren van middelen op lijst II, dat met dit artikel verboden is. Deze leden vroegen wat praktische knelpunten kunnen zijn met betrekking tot onderhavig voorstel. Initiatiefneemster is van mening dat er meer duidelijkheid zal ontstaan wat betreft handhaving van artikel 3, onderdeel B. Met het voorstel wordt immers in de wet verankerd dat hierop uitzonderingen kunnen bestaan krachtens een gedoogbesluit. Dit is makkelijk na te gaan, doordat gedoogde telers bij het uitvoeren van een van de handelingen als beschreven in artikel 3 onderdeel B een afschrift van het gedoogbesluit kunnen overleggen, indien zij hierop gecontroleerd worden. Initiatiefneemster verwacht dat op deze wijze handhaving zal geschieden.

De leden van de SP-fractie vroegen of dit wetsvoorstel leidt tot een stijging of een daling van de prijs van gereguleerde wiet. Initiatiefneemster merkt hierover op dat onderhavig wetsvoorstel effect kan hebben op zowel daling als stijging van de prijs van gereguleerde hennep en hasjesj. Enerzijds zouden de extra lasten die voortvloeien uit de regulering die door dit wetsvoorstel inderdaad kunnen leiden tot een stijging van de prijs van cannabis in de coffeeshops. Deze extra kosten kunnen ontstaan door de bepaling dat de burgemeester en de Minister ook voor de behandeling van aanvragen voor gedoogbesluiten een vergoeding in rekening kunnen brengen, en door het feit dat bij gereguleerde teelt geen illegaal afgenomen elektriciteit meer mag worden gebruikt, waardoor de energielasten bij de teelt toenemen. Anderzijds is het mogelijk dat het wetsvoorstel juist leidt tot een daling van de prijs van cannabis, zoals ook de hier aan het woord zijnde leden stellen. Door het thans ongeregeld laten van de hennepenteelt hebben criminele organisaties zich in de hennepenteelt kunnen nestelen. Het is een aantrekkelijke markt

met hoge inkomsten, omdat de huidige louter repressieve aanpak en beperking van het aanbod zorgen voor hoge prijzen van de hennep en hasjesj die coffeeshops inkopen. Met het reguleren van de teelt worden deze criminele organisaties uit de gesloten keten geweerd en kopen coffeeshops alleen nog in bij gereguleerde telers. Daarbij komt dat een deel van de huidige verkoopprijs van hennep en hasjesj van onbekende herkomst momenteel uit zogenaamd risicogeld bestaat. Ook dit verdwijnt wanneer de in coffeeshops alleen nog kunnen inkopen bij gereguleerde telers. Indien de prijs ondanks de hiervoor genoemde extra kosten toch te sterk zakt, ziet de initiatiefneemster ten slotte het invoeren van een verbruiksbelasting als een mogelijkheid om de prijs te reguleren.

Net als de leden van de PvdA-fractie vroegen de leden van de SP-fractie naar het bereiken van een aantrekkelijk genoeg aanbod van het gereguleerde product, zodat consumenten niet alsnog voor diversiteit in producten hun toevlucht tot de illegale markt zoeken. Zij vroegen hoe het vergunningenstelsel eruit komt te zien en hoe een divers aanbod wordt gegarandeerd.

Initiatiefneemster wijst er allereerst op, dat het wetsvoorstel niet voorziet in een vergunningenstelsel, maar in gedoogbesluiten. Dat stelsel is in die zin «open», dat het eenieder vrij staat om een gedoogbesluit aan te vragen. Dat kunnen grote bedrijven met personeel zijn, maar ook zzp-ers. Ook is niet uitgesloten dat coffeeshopondernemers betrokken zijn bij de productie van hennep en hasjesj, desgewenst ook via een stichting. In het wetsvoorstel wordt het bereiken van een divers aanbod overgelaten aan de markt. De coffeeshophouders weten naar welke variëteiten vraag bestaat en zullen deze bij telers bestellen. Bij het besluiten op aanvragen om gedoogbesluiten van telers zal de Minister van VWS zich niet hoeven te bekommeren over de diversiteit van de teelt. Van belang is slechts dat telers zich houden aan de bij amvb vast te stellen regels over onder meer de kwaliteit, de werkzame bestanddelen en de etikettering.

Ten slotte vroegen de genoemde leden wat er zal gebeuren met coffeeshopondernemers die andere soorten hennep en hasjesj verkopen dan diegenen die via de gedoogde telers zullen worden aangeboden. Ook vroegen zij of de initiatiefneemster voorts nagedacht heeft over de mogelijk nadelige effecten die dit wetsvoorstel heeft voor de mensen die op dit moment, al dan niet op een legale manier, werkzaam zijn in de sector.

Met onderhavig wetsvoorstel is het risico dat coffeeshops andere hennep en/of hasjesj aanbieden dan door de gedoogde telers aangeboden wordt zo klein mogelijk gemaakt. Voor coffeeshophouders is het binnen de gesloten coffeeshopketen enkel mogelijk hennep- en hasjesj in te kopen bij gedoogde telers. Zij moeten hiertoe immers een boekhouding bijhouden. Wanneer de situatie zich voordoet dat een coffeeshop andere soorten hennep en/of hasjesj verkoopt dan de gedoogde telers aanbieden, zoals de hier aan het woord zijnde leden schetsen, is deze kennelijk zonder gedoogbesluit geteeld en kan de burgemeester overgaan tot het intrekken van het gedoogbesluit. De coffeeshop heeft in dat geval geen bestaansrecht meer en moet sluiten. Wat betreft de mensen die nu al werkzaam zijn in de sector, zal elke coffeeshopondernemer en teler die binnen de gesloten coffeeshopketen werkzaam wil zijn, hiertoe een gedoogbesluit bij respectievelijk de burgemeester (mits het beleid zoals opgesteld door de gemeenteraad dit toelaat) of de Minister moeten aanvragen. Zowel burgemeester als Minister kunnen bij de aanvraag van een gedoogbesluit om een BIBOB-advies verzoeken. De initiatiefneemster acht het mogelijk dat ondernemers vanwege een strafrechtelijk veroordeling of om een andere reden een BIBOB-toets niet zullen doorstaan. Daarbij moet wel onderscheid worden gemaakt tussen een BIBOB-advies waarin wordt geconcludeerd tot een ernstig gevaar dan wel een mindere

mate van gevaar. In het laatstbedoelde geval kan het gedoogbesluit worden genomen met daaraan verbonden voorschriften, die gericht zijn op het wegnemen of beperken van dergelijk bezwaar. Voorts is van belang dat het gaat om twee vormen van gevaar. In de eerste plaats is er het gevaar dat met gepleegde strafbare feiten verdiend geld wordt witwassen in een bedrijf waarin de teelt van hennep wordt gedoogd. Het voorkomen daarvan is niet alleen één van de doelen van de Wet-BIBOB, maar zou aan deze telers ook een ongerechtvaardigd concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van telers die géén strafbare feiten hebben gepleegd. In de tweede plaats gaat het om het gevaar dat met het gedoogbesluit strafbare feiten worden gepleegd. Het kan zijn dat de betrokkene in relatie stond tot overtreding van de Opiumwet zoals deze luidde vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, maar nu dat wetsvoorstel juist beoogt de betrokken activiteiten te gedogen, ligt het niet in de rede om in zo'n geval *ernstig gevaar* te zien voor het plegen van strafbare feiten in de sfeer van de Opiumwet. Het gaan telen van hennep en hasjiesj is immers een beoogd effect van het gedoogbesluit.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster aan te geven op welke punten de huidige praktijk en regelgeving tekort zou schieten voor mensen die via de apotheek vanwege medische redenen hennep en hasjiesj verkrijgen. De initiatiefneemster merkt hierover op dat haar voorstel geen betrekking heeft op medicinale cannabis die thans te verkrijgen is in de apotheek op doktersadvies, maar slechts ziet op de teelt van hennep en hasjiesj voor recreatief gebruik die in coffeeshops te koop is. Wel blijkt uit enquêtes dat ook mensen die cannabis gebruiken uit medische oogpunt soms hun toevlucht zoeken in de coffeeshops, omdat de apotheek voor hen onvoldoende aanbod heeft. Voor die gebruikers is het van belang dat de hennep en hasjiesj aan kwaliteitseisen voldoen, zoals overigens geldt voor alle 510.000 gebruikers die volgens een peiling van het Trimbos-rapport in 2014 hennep of hasjiesj gebruikten.²⁶

De genoemde leden vonden het een interessante opmerking dat telers zich door de constante druk van een mogelijke politie-inval genoodzaakt voelen over te gaan tot een snelle oogst en daardoor kwalitatief slechtere hennep en hasjiesj op de markt brengen. Zij vroegen zich daarbij af voor wie de initiatiefneemster het nu precies opneemt. Zij vroegen daarbij of initiatiefneemster niet vierkant achter politiemedewerkers staat die met gevaar voor hun eigen gezondheid en leven cannabisplantages ontman- telen en confrontaties aangaan met drugscriminelen.

Bij haar opmerking over de druk van een mogelijke politie-inval en het als gevolg daarvan streven naar snelle oogsten refereerde initiatiefneemster aan de daardoor mogelijk slechtere kwaliteit van het product en de gevolgen hiervan voor de volksgezondheid. Het is initiatiefneemster niet duidelijk hoe de hier aan het woord zijnde leden hierin een gebrek aan waardering voor de inzet van politie in hun confrontaties met drugscrimi- nelen zien.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster of zij nader in kan gaan op eventuele waarschuwingen op de verpakking van hennep en hasjiesj. De initiatiefneemster is van mening dat het van belang is dat de hennep en hasjiesj van goede kwaliteit is, in een afgesloten verpakking zit en dat de gebruikers op de hoogte zijn van de werkzame stoffen, net zoals consumenten bij het drinken van een biertje op de hoogte zijn van het alcoholpercentage in het bier, en heeft dit derhalve opgenomen in de wet. Ook heeft de initiatiefneemster in de memorie van toelichting aangegeven dat waarschuwingen op de verpakking onderdeel kunnen zijn van het ontmoedigingsbeleid. Op welke manier deze waarschuwingen het beste

²⁶ WODC/Trimbos Instituut, «Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2015», 10.

en het meest effectief kunnen worden vormgegeven wil de initiatiefneemster aan de regering laten, die op dit vlak meer expertise in huis heeft, onder andere dankzij de huidige waarschuwingen die op sigarettenpakjes te vinden zijn.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie hoe het ontmoedigingsbeleid eruit zal komen te zien. De initiatiefneemster heeft in het voorstel van wet daar al enkele aspecten van opgenomen, waaronder dat het beleid van de gemeenten in ieder geval moet toezien op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, voorkoming van gebruik door personen jonger dan 18 jaar, de voorkoming van verslaving, en de hulpverlening aan verslaafden. Daarbij moet de gemeente ook regels opstellen waarin het maximaal aantal coffeeshop in een gemeente word vastgesteld, de minimale afstand tussen een coffeeshop en scholen of andere plaatsen waar jongeren onder de 18 jaar vaak komen en het zodanig vaststellen van de openingstijden van de coffeeshop dat zo veel mogelijk voorkomen wordt dat jongeren onder de 18 jaar met de coffeeshop worden geconfronteerd. Deze maatregelen zullen per gemeente kunnen verschillen en hoe deze precies moeten worden ingevuld is om die reden niet wettelijk vastgesteld. De Minister heeft voorts een aandeel in het ontmoedigingsbeleid, door bijvoorbeeld eisen te stellen aan de verpakking en hier waarschuwingen aan toe te voegen. Hier is initiatiefneemster hierboven op ingegaan.

Deze leden vroegen ook in te gaan op het risico van een te versnipperd en verdeeld landelijk beleid. De initiatiefneemster heeft dat hiervoor al gedaan, in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie. Daaruit moge blijken dat de initiatiefneemster bewust gekozen heeft voor decentralisatie, een keuze die door de wetgever eerder al op tal van andere beleidsterreinen is gemaakt, ook op terreinen waar belangen van de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen in het geding zijn. Die keuze impliceert dat slechts in beperkte mate eenheid van beleid behoeft te worden bewerkstelligd, namelijk bij al datgene wat in de Opiumwet is geregeld. Het wetsvoorstel maakt daar deel van uit. Internationale verplichtingen noodzaken enerzijds tot het handhaven van de Opiumwet, maar verzetten zich anderzijds ook niet tegen de in het wetsvoorstel voorgestelde decentralisatie. Zoals zij zich ook niet verzetten tegen de decentralisatie die nu al inherent is aan het bestaande gedoogbeleid.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie naar het afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen. Hierover merkt de initiatiefneemster op, dat in het wetsvoorstel wordt bepaald dat in een gemeente waarin coffeeshops worden gedoogd, de daarop betrekking hebbende gemeentelijke verordening in ieder geval regels moet bevatten over de minimale afstand tussen een coffeeshop en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samen komen. Dat impliceert een aanscherping ten opzichte van het huidige beleid, waarin het immers aan gemeenten wordt overgelaten om al dan niet een afstandscriterium vast te stellen. De initiatiefneemster deelt de mening van de hier aan het woord zijnde leden dat het belang van een coffeeshop nooit voor het belang van scholen en kinderen mag gaan. Dat brengt echter niet noodzakelijk met zich mee dat de minimale lengte van de afstand tussen coffeeshops en scholen in de wet wordt vastgelegd. Het kan de aan de gemeente worden overgelaten die vast te stellen, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden.

De vraag of bij het zich vestigen van een nieuwe school een al bestaande, binnen het afstandscriterium gevestigde coffeeshop haar openingstijden moet aanpassen of geheel moet wijken voor de school, dan wel de school bij het kiezen van een vestigingslocatie het afstandscriterium als

uitgangspunt moet nemen, is van juridische aard en zal, afhankelijk van de feiten van het geval, plaatselijk moeten worden beantwoord. De genoemde leden vroegen of initiatiefneemster de opvatting deelt dat een coffeeshop bij het verkopen van drugs aan minderjarigen direct dient te worden gesloten en binnen een vast te stellen termijn geen nieuwe vergunning zou mogen aanvragen. De initiatiefneemster deelt de mening van deze leden dat niet gedoogd kan en mag worden dat een coffeeshop drugs verkoopt aan minderjarigen. Daartoe is in het wetsvoorstel onderdeel d van het vierde lid van artikel 6b opgenomen. Indien de houder van een gedoogbesluit voor een coffeeshop in strijd handelt met dit voorschrift, kan met toepassing van artikel 8e het gedoogbesluit worden ingetrokken. Indien de coffeeshophouder nadien een nieuwe aanvraag voor een gedoogbesluit indient, mag ervan uitgegaan worden dat een BIBOB-advies zal leiden tot de conclusie dat er ernstig gevaar bestaat dat het besluit zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, tenzij inmiddels een zó lange periode is verstreken, dat het niet redelijk is om het overtreden van de aan het eerdere gedoogbesluit verbonden voorschrift nog tegen te werpen. Een aanscherping van het wetsvoorstel op dit punt acht de initiatiefneemster niet nodig.

Voorts vroegen deze leden waarom initiatiefneemster spreekt van een gesloten keten. Zij zijn van mening dat het wetsvoorstel immers niet kan afdwingen dat telers geen zaken meer doen met criminele organisaties. Zij zullen dit volgens de hier aan het woord zijnde leden juist doen. Initiatiefneemster spreekt van een gesloten keten omdat binnen een keten waarin zowel de telers als de coffeeshophouders beschikken over een gedoogbesluit slechts krachtens die besluiten hennep en hasjesj geteeld en verhandeld kan worden. Dat sluit niet uit dat bepaalde telers zaken (blijven) doen met criminele organisaties, maar dan kunnen zij geen deel (meer) uitmaken van de gesloten keten. Als zij een al; gedoogbesluit hebben, zal dat worden ingetrokken. Binnen de gesloten keten alleen coffeeshopondernemers die in het bezit zijn van een gedoogbesluit, afgegeven door de burgemeester, enkel en alleen hun producten inkopen van telers die beschikken over een gedoogbesluit afgegeven door de Minister. In het wetsvoorstel zijn waarborgen ingebouwd waarmee het voor gedoogde telers onmogelijk is naast productie voor gedoogde coffeeshops ook voor andere, criminele, doeleinden hennep en hasjesj te telen. Dit is met verschillende bepalingen in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen, in het bijzonder artikel 6b, vierde lid, onder f, waarin is bepaald dat de hennep en hasjesj uitsluitend worden ingekocht van een teler die beschikt over een gedoogbesluit, en artikel 6d, lid 4, sub e, waarin gesteld wordt dat de over een gedoogbesluit beschikkende teler de hennep en hasjesj uitsluitend verkoopt en levert aan coffeeshops die eveneens beschikken over een gedoogbesluit.

Ook vroegen de hier aan het woord zijnde leden of initiatiefneemster de cijfermatige onderbouwing kan weergeven van de veronderstelde besparing van 24,8 miljoen euro bij onder andere politie en justitie. Zij verwijst daarvoor naar het rapport «Van incident naar impact» van de Taskforce Beleidsalternatieven Veiligheid en Justitie (p. 40), waar de veronderstelde besparing op is gebaseerd. Dit rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de 1^e suppletoire begroting voor het jaar 2016.

Ook vroegen deze leden een reactie van de initiatiefneemster op de conclusie in het document «Belastingheffing over met een ontheffing geproduceerde en verhandelde cannabis voor consumptieve doeleinden», die als volgt luidt: «Of belastingheffing mogelijk is over met een ontheffing geproduceerde en verhandelde cannabis voor consumptieve doeleinden is twijfelachtig, omdat cannabis zelf een verboden stof blijft.

Daarbij komt dat de beoogde ontheffing zelf niet verenigbaar is met de verdragen waaraan Nederland gebonden is. Voor het geval dat alles toch geen belemmering zou vormen voor de invoering van een belastingheffing, kan dat – de inkomstenbelasting buiten beschouwing gelaten – geen BTW zijn maar hooguit een verbruiksbelasting. Invoering daarvan leidt niet alleen tot inkomsten maar ook tot handhavingskosten én een slechtere concurrentiepositie van deze cannabis ten opzichte van illegale cannabis.»

Initiatiefneemster is van mening dat de aangehaalde passage goed aansluit aan bij de memorie van toelichting van onderhavig voorstel. Het heffen van BTW en accijnzen is op grond van de Europees geharmoniseerde grondslagen inderdaad niet mogelijk. Nederland kan niet zelfstandig een accijns invoeren. In de betreffende notitie staat ook de volgende passage: «Nederland kan wel nationaal een verbruiksbelasting invoeren. De Wet van 24 december 1992, tot vaststelling van de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten kent een dergelijke belasting.» In dit wetsvoorstel is de invoering van een verbruiksbelasting niet opgenomen, maar de initiatiefneemster acht invoering van een dergelijke belasting in de toekomst niet uitgesloten, om de prijs te reguleren en daarmee een grote daling van de prijs te voorkomen. Daarbij kan de concurrentiepositie ten opzichte van niet-gedoogde cannabis mede worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster ook uitgebreid te onderbouwen waarom zij het waarschijnlijk acht dat de georganiseerde misdaad zal blijven produceren voor de internationale markt. Initiatiefneemster merkt hierover op dat zij een realistische inschatting van de effecten van haar wetsvoorstel heeft en heeft daarom niet de illusie heeft dat de productie door de georganiseerde misdaad voor de internationale markt helemaal zal verdwijnen. Zij verwacht echter niet dat deze productie nog groter en omvangrijker zal worden. Dat is niet wel denkbaar. De Wet-BIBOB kan dat voorkomen. Zij merkt op dat juist door het ongeregeld laten van de hennepcultuur criminele organisaties zich in die hennepcultuur hebben kunnen nestelen. Zij is daarmee, in tegenstelling tot de aan het woord zijnde leden, van mening dat juist het bestaande gedoogbeleid een dekmantel vormt voor criminele organisaties die zich hebben genesteld in de hennepcultuur. Voor een verdere onderbouwing verwijst zij naar het antwoord dat zij in paragraaf 4 heeft gegeven op een soortgelijke vraag van de hier aan het woord zijnde leden.

Voorts vroegen deze leden de initiatiefneemster nader in te gaan op de werking van het ingezetenen criterium. Zij vroegen of de initiatiefneemster de twijfel van de regering op dit punt deelt, namelijk of het ingezetenen criterium nog wel gehanteerd kan worden na regulering, gelet op de uitspraak van de Raad van State en het Europees Hof van Justitie over de gerechtvaardigde beperking van verkeer en goederen.

Initiatiefneemster beantwoordt de aan het woord zijnde leden dat de werking van het ingezetenen criterium inhoudt dat voor toegang tot de coffeeshop vereist is dat een persoon in Nederland woont. Momenteel wordt in sommige gemeenten het criterium wel, en in andere gemeenten niet gehandhaafd. Initiatiefneemster heeft ervoor gekozen in onderhavig voorstel het ingezetenen criterium los te laten en de keuze hiervoor te decentraliseren naar gemeenteniveau. Daar kan wat haar betreft de beste lokale afweging gemaakt worden door de gemeenteraad of het criterium opportuun wordt geacht.

Op de vraag of het criterium wel gehanteerd kan worden naar Europees recht, merkt initiatiefneemster op dat het criterium niet in strijd is met Europeesrechtelijke bepalingen omtrent vrij verkeer, omdat de handel in hennep en hasjiesj niet als economische activiteit moet worden aange-

merkt.²⁷ In het Josemans-arrest heeft het Hof van Justitie voorts geoordeeld dat hieraan niet afdoet dat Nederland cannabis als een softdrug beschouwt en gedooft. In haar advies merkte de Afdeling Advisering van de Raad van State de voorstelde ontheffingen aan als «gereguleerde legalisering». Dat gesteld hebbende, oordeelde de Afdeling dat hiermee de handel van hennep en hasjesj naar Europees recht wel als economische activiteit aangemerkt dient te worden. Initiatiefneemster heeft naar aanleiding van onder andere dat advies haar voorstel aangepast. In het onderhavige wetsvoorstel is besloten het huidige gedoogstelsel uit te breiden naar de teelt, en ook hier een stelsel van gedoogbesluiten voor te creëren. Omdat onderhavig voorstel niets wijzigt aan het aanbod van hennep en hasjesj, deze worden immers thans al verkocht in coffeeshops, ziet initiatiefneemster niet waarom het wetsvoorstel ertoe zou leiden dat drugsgebruikers in Europa massaal (weer) naar Nederland zullen afreizen. Zij meent dat gemeenten het beste hun eigen afweging kunnen maken wat betreft het tot coffeeshops toelaten van personen die niet in Nederland wonen.

De genoemde leden vroegen de initiatiefneemster tevens of het wetsvoorstel het in theorie mogelijk maakt dat een Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en diens gevolg een burgemeester de te produceren handelsvoorraad en te produceren teelt op een dermate hoog maximum aantal kilo's stelt dat daarmee feitelijk sprake is van een ongelimiteerde productie en verkoop. Zij vroegen of initiatiefneemster erop in kan gaan dat het mogelijk is dat de politieke voorkeur van een bewindspersoon en/of burgemeester, bijvoorbeeld zoals politieke voorkeur van initiatiefneemster zelf, een rooskleurige visie op drugsgebruik heeft en de gevaren daarvan onderschat, en of het derhalve niet van belang is toch grenzen in het wetsvoorstel op te nemen teneinde een haast ongelimiteerde productie en verkoop tegen te gaan. Initiatiefneemster heeft het wetsvoorstel zo geformuleerd, dat de Minister verantwoordelijk is voor de omvang van de teelt en die op basis van de vraag naar hennep en hasjesj vaststelt. Tevens draagt de Minister er zorg voor dat niet minder hennep en hasjesj dan de coffeeshops afzetten geproduceerd wordt, maar ook niet meer dan dat, opdat dit meerdere niet voor buitenlandse handel gebruikt kan worden. De Minister bepaalt dit naar aanleiding van informatie die zij ontvangt van burgemeesters. Wanneer een burgemeester, wanneer dit past binnen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid, een gedoogbesluit uitvaardigt aan een coffeeshop, stelt hij de Minister hiervan in kennis onder vermelding van de in het besluit vastgestelde maximale handelsvoorraad. Deze maximale handelsvoorraad wordt voorts door de burgemeester per besluit vastgesteld, daarbij rekening houdend met het belang van een goede bedrijfsvoering van de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjesj in de coffeeshop. Doordat burgemeesters de Minister hiervan in kennis stellen wordt verzekerd dat de Minister beschikt over de benodigde gegevens om te kunnen vaststellen hoeveel hennep moet worden geteeld voor de exploitatie van coffeeshops. Bij het uitgeven van gedoogbesluiten aan telers vermeldt de Minister in het besluit de maximale hoeveelheid in een jaar te telen hennep en hasjesj waarop het besluit betrekking heeft. Daarbij wijst de Minister de aanvrager af voor zover hij teelt van hennep en hasjesj door de aanvrager niet nodig acht voor de exploitatie van coffeeshops die beschikken over een gedoogbesluit. Zo wordt de keten gesloten. Bovenstaande heeft tot gevolg dat de verkoop en productie van hennep en hasjesj ten gevolge van dit wetsvoorstel gelimiteerd zal zijn door de binnenlandse vraag. Het is geen doelstelling van het wetsvoorstel om het

²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, Marc Michel Josemans tegen burgemeester van Maastricht, C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774.

aanbod van hennep en hasjiesj kunstmatig kleiner te houden dan de vraag. Dat zou onvermijdelijk een toename van straathandel en criminele productie tot gevolg hebben. Dat wil niet zeggen dat de initiatiefneemster een ongeremd gebruik van hennep en hasjiesj voor staat. Daarom heeft zij in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen voor een ontmoedigingsbeleid: enerzijds door voor te schrijven dat gemeenten die coffeeshops willen gedogen beleid vaststellen met het oog op voorlichting over de gezondheidsrisico's en ter voorkoming van gebruik door personen jonger dan 18 jaar, en anderzijds door de mogelijkheid te creëren om bij amvb regels vast te stellen over de verpakking en daarop aan te brengen waarschuwingen.

Omdat de productie altijd gebonden is aan de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjiesj in de coffeeshop zal de politieke voorkeur van de betreffende bewindspersoon of burgemeester hier geen invloed op kunnen hebben. Politieke overwegingen kunnen uiteraard wel een rol spelen bij de besluitvorming in de gemeenteraad.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of een burgemeester verplicht een BIBOB-advies zal moeten vragen bij het afgeven van een gedoogbesluit merkt de initiatiefneemster op, dat in geen enkele wet een verplichting tot het vragen van een BIBOB-advies is opgenomen, ook niet in het huidige artikel 8c van de Opiumwet. Het vragen van een BIBOB-advies is een bevoegdheid van bestuursorganen, geen plicht. De wetgever gaat er kennelijk van uit dat de risico's die verbonden kunnen zijn aan het niet verzoeken om een BIBOB-advies het beste door het bestuursorgaan zelf kunnen worden afgewogen. De initiatiefneemster wil op dit punt niet verder gaan dan als haar mening uitspreken dat het verstandig zou zijn als de bij de uitvoering van het wetsvoorstel betrokken bestuursorganen als gedragslijn zouden hanteren om voorafgaand aan het afgeven van gedoogbesluiten steeds een BIBOB-advies te vragen.

De leden van de D66-fractie vroegen initiatiefneemster om een toelichting waarom er gekozen is voor een verpakking die maximaal 5 gram hennep en hasjiesj bevat. Met de keuze voor een verpakking die maximaal 5 gram hennep of hasjiesj bevat sluit initiatiefneemster zoveel mogelijk aan bij de bestaande AHOJG-criteria in de Aanwijzing Opiumwet. Thans wordt, zoals beschreven in de Aanwijzing Opiumwet, een criterium voor eigen gebruik van hennep(producten) gehanteerd zoals dat is ontwikkeld in het kader van het coffeeshopbeleid (het g-criterium). Als er sprake is van een hoeveelheid van het bezit van 5 gram of minder hennep of hasjiesj, ligt toepassing van strafmaatregelen niet voor de hand, zo schrijft de Aanwijzing Opiumwet voor. Ook mag niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj per persoon in een coffeeshop mogen verkocht. Aangezien initiatiefneemster met haar initiatiefwetsvoorstel zoveel mogelijk heeft getracht het huidige gedoogbeleid te verankeren in de Opiumwet, is dit onderdeel eveneens overgenomen. Daarbij merkt initiatiefneemster op dat de coffeeshop en de teler over deze verpakkingen (bijvoorbeeld materiaal, vorm en omvang) onderling afspraken kunnen maken, mits de inhoud van de verpakking nooit zwaarder is dan 5 gram.

Deze leden merkten op dat het voor de coffeeshophandelaar van belang is om te weten wat hij verkoopt. Bovendien stellen sommige klanten het op prijs om de hennep en hasjiesj die zij kopen te kunnen ruiken of voelen en de genoemde leden vroegen of hiertoe een mogelijkheid bestaat. Om de volksgezondheid zo goed mogelijk te waarborgen acht initiatiefneemster het van belang dat het product vanaf de productie tot en met het moment van aanschaf door de consument in een gesloten verpakking zit. Daarmee wordt aan de achterdeur van coffeeshops niet alleen de niet-gedoogde teelt van en handel in hennep de pas afgesneden, maar

wordt ook verzekerd dat alleen hennep en hasjesj wordt verkocht die is geteeld in overeenstemming met de voorschriften welke aan de teelt worden gesteld in het belang van de algemene veiligheid van personen en goederen en de volksgezondheid. Wel erkent initiatiefneemster het door de aan het woord zijnde leden genoemde verlangen, namelijk dat zowel consumenten als verkopers eraan hechten het product kunnen voelen, ruiken of proeven, alvorens zij tot aanschaf overgaan. De omstandigheid dat hennep en hasjesj alleen in gesloten verpakkingen mogen worden verkocht, sluit echter niet uit dat een coffeeshophouder bij een teler, voordat de hennep en hasjesj worden verpakt en door hem gekocht, de kwaliteit ervan beproeft en dat er in de coffeeshop niet voor de verkoop bestemde geopende verpakkingen aanwezig zijn, waaraan de klanten kunnen voelen en ruiken. Initiatiefneemster heeft in onderhavig wetsvoorstel daarvoor de ruimte gelaten.

Ook vroegen deze leden hoe kan worden geborgd dat het aanbod dat de telers leveren voldoende aansluit bij de vraag van de bezoekers in de coffeeshops. Er moet volgens hen immers voorkomen worden dat mensen die hennep en hasjesj willen kopen onvoldoende variëteit in de coffeeshops treffen en dit elders gaan kopen.

In het wetsvoorstel wordt het bereiken van een divers aanbod overgelaten aan de markt. De coffeeshophouders weten naar welke variëteiten vraag bestaat en zullen deze bij telers bestellen. Bij het besluiten op aanvragen om gedoogbesluiten van telers zal de Minister van VWS zich niet hoeven te bekommeren over de diversiteit van de teelt. Van belang is slechts dat telers zich houden aan de bij amvb vast te stellen regels over onder meer de kwaliteit, de werkzame bestanddelen en de etikettering.

Daarnaast merkten voornoemde leden op dat coffeeshops momenteel gedwongen zijn om zaken te doen met criminele organisaties. Zij vroegen of initiatiefneemster kan toelichten hoe criminele organisaties kunnen worden geweerd en hoe zal worden omgegaan met cannabistelers die geen gedoogvergunning hebben.

Initiatiefneemster is van mening dat met het huidige gedoogbeleid en dus het ongeregeld laten van de hennepenteelt, criminele organisaties zich in de hennepenteelt hebben kunnen nestelen. Met haar voorstel zal een gesloten coffeeshopketen ontstaan, waarin waarborgen zijn opgenomen waarmee criminele organisaties worden geweerd. Van belang daarvoor is dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat burgemeesters bij het beoordelen van aanvragen voor gedoogbesluiten een BIBOB-onderzoek kunnen laten uitvoeren en dit advies kunnen laten meewegen bij hun besluitvorming. Daarbij plaatst initiatiefneemster de kanttekening dat de georganiseerde misdaad inderdaad waarschijnlijk zal blijven produceren voor de internationale markt. Desondanks is volgens initiatiefneemster wel degelijk aannemelijk dat de illegale teelt, ook door criminele samenwerkingsverbanden, zal afnemen. Immers, het deel van de nu illegale teelt dat voor gedoogde coffeeshops produceert, zal met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedoogd worden. De daarbij betrokken telers kunnen, als zij een gedoogbesluit voor deze teelt krijgen, alleen nog voor coffeeshops produceren. Door het beschikken over een gedoogbesluit hebben zij geen ruimte meer om tevens te produceren voor de buitenlandse handel.

Wat betreft de telers die niet over een gedoogbesluit beschikken merkt initiatiefneemster op dat nu onderhavig wetsvoorstel het mogelijk maakt dat wie hennep en hasjesj wil telen, dat op basis van vastgestelde voorwaarden ook kan doen, het niet-gedoogd telen naar mening van initiatiefneemster verwijtbaarder wordt. De maximumstraffen voor niet-gedoogde teelt worden daarom verhoogd. In de voorgestelde verzwaaring van de strafbedreigingen wordt het belang van bescherming tegen gevaren die van niet-gedoogde teelt uitgaan tot uitdrukking

gebracht. Iedereen die buiten het systeem blijft telen, wordt kortom zwaarder gestraft. Daarvan kan een afschrikwekkende werking uit gaan.

Wat betreft de vraag van de D66-leden waarom gekozen is voor regulering en niet legaliseren, merkt initiatiefneemster op dat het nieuwe voorstel is aangepast door niet meer gereguleerd te legaliseren, maar gereguleerd te gedogen. Daarmee is tegemoet gekomen aan de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin de voorstelde ontheffingen aangemerkt werden als «gereguleerde legalisering». In het onderhavige wetsvoorstel is het huidige gedoogstelsel uitgebreid naar de teelt, en is ook hiervoor een stelsel van gedoogbesluiten gecreëerd.

Op de vraag wat er voor nodig zal zijn om de stap naar legalisering wel te zetten, merkt initiatiefneemster op dat indien, mede als gevolg van de in het voorstel opgenomen evaluatiebepaling, uit een evaluatie blijkt dat doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen daadwerkelijk worden gerealiseerd, op termijn kan worden overgegaan tot legalisering. Dan is immers praktisch aangetoond dat met regulering belangen worden beschermd die op grond van mensenrechtenverdragen moeten worden beschermd.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat de Afdeling advisering betwijfelt of het initiatiefwetsvoorstel met het oog op de doelstellingen van de initiatiefneemster daadwerkelijk en in voldoende substantiële mate effectief zal zijn. Zij vroegen of initiatiefneemster in algemene zin op deze conclusie kan reageren en waarom initiatiefneemster het oneens is met deze conclusie. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft initiatiefneemster op verschillende punten het wetsvoorstel aangepast en de memorie van toelichting aangevuld om tot een effectiever en beter onderbouwd voorstel te komen. De Raad zette vraagtekens bij de effectiviteit van het voorstel op het gebied van het waarborgen van de volksgezondheid, het produceren voor de internationale handel en het oplossen van openbare orde problemen rondom de teelt en aflevering daarvan aan coffeeshops en de rol van criminele organisaties. In haar reactie heeft zij puntsgewijs op deze bezwaren gereageerd. Zij heeft goed naar deze kritiekpunten geluisterd en op basis hiervan aanpassingen in het voorstel gemaakt. Derhalve is initiatiefneemster inderdaad van mening dat in algemene zin haar wetsvoorstel in voldoende substantiële mate effectief zal zijn. Zo worden criminele organisaties uit de keten geweerd doordat Minister en burgemeesters waar wenselijk een BIBOB-advies kunnen vragen voor het beoordelen van een aanvraag om een gedoogbesluit. Voorts wordt de volksgezondheid beter gewaarborgd omdat aan het voorstel is toegevoegd dat telers het product in gesloten verpakkingen van maximaal 5 gram moeten aanleveren, zodat het product vanaf de teelt tot de aankoop ongeopend blijft en niet aangepast kan worden. Het beter kunnen waarborgen van de volksgezondheid komt ook tegemoet aan de kritiek van de Raad van State vanuit het internationaal kader. Initiatiefneemster heeft de onderbouwing hiervan uitgebreid.

Voorts vroegen de genoemde leden naar de relatie tussen de bestaande strafbaarstellingen en het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Op de vraag of naar haar mening de rechtszekerheid met onderhavig voorstel werkelijk verbeterd wordt, kan zij bevestigend antwoorden. Zowel de consument als zij die betrokken zijn bij de gesloten keten van teelt en aanbod van hennep en hasjes kunnen deze wet, het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke verordening en de gedoogbesluiten van de burgemeester en de Minister van VWS raadplegen om te weten waar zij aan toe zijn. Daarbij is de vervolgingsuitsluitingsgrond van het nieuwe artikel 9b cruciaal. Dergelijke helderheid ontbreekt nu.

De rechtsonzekerheid van de huidige situatie wordt gekenmerkt door een lange reeks aan rechterlijke uitspraken waarin een rechterlijk pardon wordt uitgesproken. Dit geldt zowel voor telers die zoveel mogelijk de voorwaarden en regels hebben nageleefd die passen bij een gereguleerde teelt, als voor coffeeshophouders met bijvoorbeeld een te grote handelsvoorraad. Het moeten gokken op een rechterlijk pardon biedt geen rechtszekerheid. Bovengenoemde teler zal op grond van het onderhavige wetsvoorstel niet meer voor de strafrechter hoeven te verschijnen en de burgemeester krijgt de ruimte om per coffeeshop een redelijke maximale toegestane hoeveelheid handelsvoorraad te bepalen. Dat zorgt voor een wezenlijke vooruitgang in rechtszekerheid.

Deze leden informeerden voorts hoe in het onderhavige wetsvoorstel de positie van gemeenten is gewaarborgd die eigenlijk helemaal geen coffeeshops en teelt willen toestaan en of gemeenten nog steeds uitdrukkelijk kunnen verbieden dat coffeeshops in hun gemeente opengaan. Zij vroegen of het klopt dat deze wet niet voorziet in de mogelijkheid om gemeenten drugsproducenten te laten weren en waarom dat het geval is.

Naar aanleiding hiervan kan de initiatiefneemster bevestigen dat het klopt dat gemeenten nog steeds uitdrukkelijk kunnen verbieden dat coffeeshops in hun gemeente opengaan. Dat is een gevolg van het facultatieve karakter van het bepaalde in artikel 6a, eerste lid. Het klopt ook dat het wetsvoorstel niet voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om de teelt van hennep en hasjiesj te weren. Met betrekking tot het gedogen van de teelt van hennep en hasjiesj is ingevolge het wetsvoorstel de Minister van VWS het bevoegde bestuursorgaan. Daarvoor is gekozen omdat het telen van hennep en hasjiesj voor de binnenlandse markt producten een landelijke aangelegenheid is – het hoeft niet per se in dezelfde gemeente plaats te vinden als waarin de producten worden verkocht – en de Minister van VWS is deskundig op het terrein van de kwaliteitseisen die aan de teelt en de bereiding van hennep en hasjiesj moeten worden gesteld. Zij heeft ook al een rol bij de teelt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. De lokale autoriteiten zijn deskundig op het terrein van de verkoop en de daarmee samenhangende (lokale) problematiek op het gebied van de volksgezondheid, openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen. Op het lokale beleid dienaangaande kunnen zij daadwerkelijk en effectief invloed uitoefenen. Daarvoor is niet nodig dat zij invloed hebben op het afgeven van gedoogbesluiten aan telers.

Ten slotte vroegen deze leden naar de voorwaarden waaraan drugsproducenten moeten voldoen en wat daarbij de verschillen zijn met de eisen die gelden voor coffeeshophouders. In het wetsvoorstel zijn hiervoor wettelijke eisen. Zo moet de teler beroeps- of bedrijfsmatig zijn, wordt per teler een maximale hoeveelheid in een jaar te telen hennep en hasjiesj in het besluit vastgelegd, mag de teelt van de aanvrager alleen bedoeld zijn voor de exploitatie van coffeeshops die eveneens in het bezit van een gedoogbesluit zijn, moet de teler zorgdragen voor een goede kwaliteit van hennep en hasjiesj en de verpakking daarvan, treft de teler voldoende maatregelen ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen, verpakt de teler de hennep en hasjiesj in afgesloten verpakkingen waarin niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj is opgenomen en vermeldt de teler op de verpakking de in de hennep en hasjiesj voorkomende werkzame stoffen. Bij amvb kunnen nadere regels worden vastgesteld, zoals voorwaarden voor een goede kwaliteit van hennep en hasjiesj. De Minister van VWS kan voorts ingevolge artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht beleidsregels vaststellen met betrekking tot zijn bevoegdheid gedoogbesluiten te nemen.

Deze regels zijn anders dan de voorwaarden waaraan coffeeshophouders moeten voldoen. Dat is gerechtvaardigd, zoals de leden van de

ChristenUnie vroegen, aangezien coffeeshophouders in de gesloten keten een andere functie vervullen dan telers. Coffeeshopondernemers hebben bijvoorbeeld te maken met consumenten die hun shop betreden, en daarom is voor een coffeeshophouder het voorschrift dat personen onder de 18 jaar geen toegang hebben tot de coffeeshop. Wel dienen de eisen die aan beide beroepsgroepen worden gesteld hetzelfde doel, namelijk het realiseren van een gesloten coffeeshopketen.

De leden van de SGP-fractie waren het met de initiatiefneemster eens dat de algemene doelstelling van het beleid het leveren van een bijdrage aan de preventie van gebruik moet zijn en vroegen haar in te gaan op de vraag of dit wetsvoorstel daaraan bijdraagt, of juist een achteruitgang bij het bereiken van deze doelstelling betekent.

Initiatiefneemster is van mening dat haar voorstel een bijdrage levert in de preventie van het gebruik. Een belangrijk onderdeel van onderhavig voorstel is namelijk het ontmoedigingsbeleid. Zo wordt met het handhaven van coffeeshops als gecontroleerde verkooppunten de scheiding tussen de markten van hard- en softdrugs bevorderd en wordt de toegang van minderjarigen tot het product voorkomen. Dit, gecombineerd met voorlichting aan jeugdige gebruikers en aanpak van straatdealers, kan het gebruik van hennep en hasjiesj onder minderjarigen tegengaan. Ook heeft de coffeeshophouder een rol in het ontmoedigingsbeleid, namelijk door het voorlichten over de gevaren van het gebruik van hennep en hasjiesj aan gebruikers en het voorkomen van de toegang van minderjarigen tot het product. Daarbij kunnen binnen de gesloten keten eisen gesteld worden aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn. De gemeenteraad zal ten slotte bij het vaststellen van het beleid inzake het gedogen van coffeeshops tevens een rol op zich nemen met betrekking tot het ontmoedigingsbeleid, daar voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj onderdeel van dit vast te stellen beleid moet zijn.

De leden van de SGP-fractie vroegen de initiatiefneemster voorts of zij erkent dat het risico aanwezig is dat wat «legaal» of «gedoogd» wordt uiteindelijk ook «normaal» gevonden wordt en of zij dit gewenst zou vinden. De initiatiefneemster merkt hierover op dat cannabis momenteel al gedoogd wordt en dat dit voorstel daar geen wijziging in brengt. Bovendien vindt zij het van groot belang dat er geen sprake is van stigmatisering en criminalisering van het gebruik van softdrugs. Dit zou de drempel om hulp te zoeken immers kunnen verhogen. Daarnaast vindt de initiatiefneemster het van belang dat mensen die cannabis gebruiken worden gewezen op de mogelijke risico's voor de volksgezondheid. De gemeenten die hierin een belangrijke rol spelen zijn echter van mening dat het huidige beleid onvoldoende ruimte biedt om de volksgezondheid te beschermen. Zo werd in het manifest «Het failliet van het gedogen», van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gesteld: «Binnen het huidige cannabisbeleid hebben we onvoldoende mogelijkheden om de volksgezondheid te beschermen. Het is van belang om zicht te hebben op de combinatie van gebruikte middelen, de gebruiker en de gebruikscontext. Op basis van dit inzicht kunnen succesvolle interventies worden ingezet. Hier schiet het cannabisbeleid in de huidige vorm tekort.»²⁸ Dat is voor de initiatiefneemster een belangrijke reden geweest om dit voorstel doen.

²⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, «Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet», 10.

6. Internationaal kader

De leden van de VVD-fractie refereerden aan de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat in verschillende landen en staten wereldwijd initiatieven plaatsvinden voor regulering van cannabisgebruik en -teelt of waar regulering overwogen wordt, en waarin wordt gewezen op Europese landen die kiezen voor een vergelijkbare aanpak. Zij vroegen meer toelichting over de in de situatie in de in de memorie genoemde landen om zo te kunnen inschatten of de situatie in deze landen te vergelijken valt in Nederland. Wat dat betreft merkt initiatiefneemster allereerst op dat het gedoogbeleid in Nederland uniek is en vergelijking met andere landen bemoeilijkt. Het Nederlandse systeem waarin gedoogde commerciële verkooppunten van hennep en hasjes voor recreatief gebruik, de coffeeshops, zijn toegestaan, bestaat nergens anders. De initiatiefneemster ziet andere landen en staten waar decriminaliserende stappen worden gezet op het gebied van cannabisbeleid wel als een trend. Deze landen kunnen echter niet als voorbeelden dienen die één op één overgenomen kunnen worden. Daarvoor is ons huidige coffeeshopbeleid en de huidige praktijk te onderscheidend ten opzichte van andere landen. In die zin kunnen deze landen niet als modelvoorbeeld dienen. Het onderhavige wetsvoorstel is niet (nagenoeg) gelijk aan het systeem zoals dat in een van de genoemde landen wordt gehanteerd. Daarmee kunnen de effecten van het drugsbeleid op drugscriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit in andere landen geen voorspellende werking hebben op de effecten van onderhavig voorstel. Zeker omdat ook in ieder land de door deze leden genoemde factoren die hierop van invloed kunnen zijn, zoals de juridische stelsels, geopolitieke situatie en publieke opinie, verschillen van die in Nederland. Cijfers over criminaliteit, opsporing en verslaving in deze landen ziet zij daarom niet al relevante factoren om de effecten van haar voorstel voor de unieke binnenlandse situatie in Nederland te kunnen voorspellen.

Initiatiefneemster kan echter kort toelichten op welke wijze de in de memorie genoemde landen kiezen voor regulering of regulering overwegen, zoals de leden vroegen. In Canada heeft de regering haar voornemens kenbaar gemaakt om legaal gebruik, bezit en handel voor volwassenen mogelijk te maken. Eind van dit jaar zal een door de regering ingestelde taskforce die dit onderzoekt, met een adviesrapport komen. Het streven van de huidige Canadese regering is om in 2017 met een voorstel voor legalisering van marihuana te komen. In de Verenigde Staten zijn alle handelingen met betrekking tot cannabis bij federale wetgeving verboden. In vier staten, namelijk Colorado, Washington, Alaska en Oregon is het gebruik van cannabis door volwassenen echter gelegaliseerd en de teelt en verkoop toegestaan mits aan de daarvoor op staatsniveau geldende wettelijke eisen wordt voldaan. In de hoofdstad van de VS, Washington D.C., is recreatief gebruik gelegaliseerd, maar de verkoop voor commerciële doeleinden illegaal. Politiek gezien kan worden toegevoegd dat de kiezers in California, Nevada, Maine en Massachusetts zich hebben uitgesproken voor het legaliseren van marihuana voor recreatief gebruik. Op federaal niveau blijft in de VS de teelt, verkoop en het bezit wel strafbaar. Derhalve blijft de federale bevoegdheid tot strafrechtelijk optreden onverkort bestaan. Wel heeft de federale overheid daarbij aangegeven dat hiervan geen gebruik wordt gemaakt als de staat maatregelen treft tegen het illegaal exporteren naar andere staten van gereguleerde marihuana, de toegang van minderjarigen tot marihuana en het verdienen aan marihuana door de georganiseerde criminaliteit. Dit zijn derhalve voorbehouden die ook in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen. Wat betreft Uruguay is het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik nooit strafbaar geweest. In 2013 is het telen en het verkrijgen van cannabis wettelijk gelegaliseerd. Inhoudelijk mag een gebruiker volgens de wet 40 gram cannabis op zak hebben. Bij het

aantreffen hiervan wordt het niet afgenomen en de persoon in kwestie wordt niet gestraft. Wat betreft de regulering en controle van cannabis is in 2015 het «Instituto de Regulacion y Controle del Cannabis» in het leven geroepen, welke valt onder drie verschillende ministeries met betrekking tot Volksgezondheid, Sociale Zaken en Landbouw. Er zijn in Uruguay 3 manieren om legaal cannabis voor recreatief gebruik te telen of te verkrijgen, namelijk door het thuis telen van maximaal 6 planten, via clubs van 15 tot maximaal 45 leden die in totaal maximaal 99 planten mogen telen of proportioneel afhankelijk van het aantal leden, of via de apotheek, waarbij de maximaal toegestane hoeveelheid 40 gram per maand is. Voor alle drie de opties dienen consumenten zich te registreren. In Chili is door het Huis van Afgevaardigden in 2015 een wet aangenomen waarmee maximaal 6 planten voor recreatief gebruik per persoon geteeld mogen worden. Ook in Mexico is de stap naar regulering van cannabis gezet. In 2015 werd met een uitspraak van het Mexicaanse Hooggeerechtshof het telen van cannabis voor eigen gebruik aan de vier eisers in de zaak toegestaan. Al eerder, in 2009, werd het bezit van 5 gram marihuana voor eigen gebruik gelegaliseerd.

Op de vraag waarom de genoemde landen hiertoe overgaan, zoals de genoemde leden vroegen, merkt initiatiefneemster op dat in onder andere deze voorbeelden verder wordt gekeken dan alleen een repressieve aanpak van drugscriminaliteit. Landen, ook Nederland, interpreteren de huidige internationale verdragen ieder op een eigen manier, om zo bewegingsruimte te creëren voor een werkbaar nationaal drugsbeleid. Wat voor alle in de memorie van toelichting genoemde landen of staten geldt, is dat jarenlange zuivere repressie kennelijk geen bevredigend resultaat heeft opgeleverd. De landen dienen gezamenlijk als voorbeeld dat aantoont dat de wereldwijde consensus over de aanname dat zuivere repressie de beste en enige manier is om met cannabisgebruik verweven problematiek om te gaan, aan erosie onderhevig is. Op verschillende plaatsen in de wereld worden decriminaliserende stappen gezet omdat decennialange zuivere repressie geen uitkomst heeft geboden. Die internationale ontwikkeling wordt in de memorie van toelichting gesignaleerd.

Voorts gaat, zoals de genoemde leden vroegen, initiatiefneemster in op de specifieke situatie in Spanje en Portugal, waar voor een flexibelere aanpak in drugs is gekozen. Zo zijn in Spanje vormen van teelt voor eigen gebruik gedecriminaliseerd. Het roken van cannabis in een privéruimte en het telen voor eigen gebruik is niet strafbaar, mits dit laatste niet meer is dan een hoeveelheid die werkelijk door één persoon geconsumeerd kan worden. Tevens heeft zich het fenomeen «cannabis social club» ontwikkeld. Dit zijn clubs van cannabisconsumenten die zich beroepen op het recht van vereniging in een besloten omgeving en waarin wordt geteeld voor de bij de club aangesloten en geregistreerde gebruikers. Soms worden de clubs strafrechtelijk aangepakt, maar in sommige delen van Spanje gebeurt dit niet. Het Spaanse openbaar ministerie hanteert op jurisprudentie gebaseerde criteria op basis waarvan zij van vervolging afziet, zoals wanneer de clubs geen winstoogmerk hebben. Het Hooggeerechtshof in Spanje heeft in 2015 echter geoordeeld dat de activiteiten van cannabis social clubs te definiëren zijn als drugshandel. Het is echter nog onbekend wat de effecten van dit arrest zijn op het vervolgingsbeleid van de clubs dat wordt gehanteerd.

In Portugal zijn, net als in Duitsland, alle handelingen met betrekking tot drugs wettelijk verboden, met uitzondering van het gebruik. Ook hier wordt in de praktijk bij kleine hoeveelheden voor persoonlijk bezit voor maximaal 10 dagen van vervolging afgezien, namelijk 25 gram cannabis, 5 gram hasj en 2,5 gram hennepolie. Deze kleine hoeveelheden worden wel bij aantreffen ingenomen, maar er kan dus afgezien worden van vervolging. In Portugal kiest men op het gebied van drugsgebruik voorts in toenemende mate voor behandelen. Bij het aantreffen van harddrugs

wordt door een medische expert, een maatschappelijk werker en juridische professional gezamenlijk bezien wat de meest passende actie is betreffende de overtreder. Dit beleid werd oorspronkelijk ingegeven door een hoog percentage harddrugsgebruikers in Portugal. Dat percentage is inmiddels afgenomen. Wat betreft de verhouding tot onderhavig voorstel is de teelt van cannabis strafrechtelijk verboden, maar bestaat dus een gedoogbeleid bij beperkte hoeveelheden.

Voorts vroegen de genoemde leden naar het beleid in België en Duitsland. In beide landen wordt voorlopig nog voor een restrictievere aanpak gekozen, al wordt ook daar in geval van persoonlijk gebruik in voorkomende gevallen afgezien van bestraffing.

Wat betreft België werd in tegenstelling tot veel andere landen lang geen onderscheid gemaakt tussen verschillende drugssoorten. Thans is het bezit van cannabis niet toegestaan en is het bezit en gebruik ervan een strafbaar feit. Wel heeft het bezit voor persoonlijk gebruik van één cannabisplant of minder dan 3 gram heeft in België een verlaagde vervolgingsprioriteit. Het is hoe dan ook strafbaar, er kan echter in de genoemde gevallen afgezien worden van vervolging. Op de vraag van de genoemde leden hoe dit beleid zich verhoudt tot het voorstel van initiatiefneemster is het antwoord dat in België zoals genoemd een bepaalde hoeveelheid voor eigen bezit niet vervolgd en dus gedoogd kan worden, maar daarbij dient gezegd te worden dat in het huidige Belgische regeerakkoord van 2014 een conservatiever geluid klinkt: «Het bezit van drugs is verboden. Het gebruik van drugs in de publieke ruimte kan niet het voorwerp uitmaken van een gedoogbeleid». Er waren echter, net als in Nederland, afwijkende geluiden te horen vanuit justitie en de rechterlijke macht in België naar aanleiding van de restrictieve aanpak in het regeerakkoord. De rechtbanken en het Belgische openbaar ministerie (parket) zien een nultolerantiebeleid tegen het bezit van softdrugs als cannabis niet zitten, gezien de capaciteit die dit zal vragen. Door het vele extra werk zou dit niet uitvoerbaar zijn. De voorzitter van de rechtbank van Luik liet weten: «Ik zie er het nut niet van in. Als we mensen gaan vervolgen louter voor het bezit van cannabis, moeten we andere belangrijke dossiers naar achteren schuiven. Door die kleine feiten zal de achterstand bij justitie alleen maar groter worden. Ik zie het parket hier nog geen prioriteit van maken». Het parket gaf aan dat wanneer de regering een verbod wil invoeren, hier extra middelen voor het parket tegenover zouden moeten staan.²⁹

In Duitsland zijn alle handelingen gerelateerd aan drugs strafbaar, met uitzondering van het gebruik. Er is in Duitsland echter een onderscheid te maken tussen federale wetgeving en handhaving per deelstaat. Drugsbeleid valt onder de noemer verdovende middelen en behoort tot de competentie van de federale wetgevende macht. Sommige deelstaten kiezen er echter voor kleine hoeveelheden cannabis toe te staan. Van strafvervolging kan worden afgezien indien er geen maatschappelijk belang is bij vervolging en wanneer het gaat om een kleine hoeveelheid voor eigen gebruik. Wat wordt gezien als een geringe hoeveelheid verschilt per deelstaat en loopt uiteen tussen de 5 en 15 gram. Wat dat betreft is dit ook een soort gedoogbeleid, maar lastig te vergelijken met de Nederlandse situatie omdat in ons land geen sprake is van een federaal stelsel. Wel gaan ook in Duitsland zowel in de politiek als het maatschappelijk middenveld stemmen op voor de regulering van cannabis.³⁰ Voor wat betreft de mening van initiatiefneemster over de rol van Nederland in de export van hennep en hasjiesj en op welke wijze haar

²⁹ «Justitie ziet nultolerantie voor cannabis niet zitten», 10 april 2015, <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2282253/2015/04/10/Justitie-ziet-nultolerantie-voor-cannabis-niet-zitten.dhtml>

³⁰ Brief regering, «Internationale ontwikkelingen met betrekking tot het cannabisbeleid», 21 november 2016, nummer 2016D44694.

voorstel bijdraagt aan het terugdringen hiervan, verwijst zij terug naar haar antwoord op de vraag in paragraaf 1 van de leden van de VVD-fractie, waar wordt gevraagd naar de teelt bestemd voor export.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de reactie van initiatiefneemster op het advies van de Afdeling advisering met betrekking tot het internationaal en het Europees recht.

Aan het legaliseren van hennep en hasjiesj kleven bezwaren gebaseerd op internationale drugsverdragen. Dit wordt inderdaad helder uiteen gezet in het rapport «Internationaal recht en cannabis» uit 2014, van het WODC, zoals de genoemde leden benoemden. Deze bewaren zijn ook door de Afdeling naar voren gebracht en ook initiatiefneemster heeft deze bezwaren erkend. Nadat het advies van de Afdeling echter was uitgebracht, kwam een vervolgstudie op het genoemde rapport uit, «Internationaal recht en cannabis II», geschreven door dezelfde auteurs. In het tweede deel wordt geconcludeerd dat indien decriminalisering van het drugsbeleid ervoor kan zorgen dat positieve internationale mensenrechtenverplichtingen worden nagekomen, aan het nakomen van die mensenrechtenverplichtingen voorrang dient te worden verleend. Beide delen dienen in samenhang te worden beschouwd. Samen geven zij een overzicht van de internationale context van het cannabisbeleid en bevatten zij een gemotiveerde en uitgebreide onderbouwing voor de hiervoor genoemde conclusie, die initiatiefneemster mede als onderbouwing voor haar voorstel tot uitbreiding van het al bestaande gedoogbeleid beschouwt.

Op basis hiervan en op basis van het advies van de Afdeling heeft initiatiefneemster haar voorstel aangepast, om een zo goed mogelijke overeenstemming met de internationale verdragen en het Europees recht te bewerkstelligen. Aan de kritiek van de Afdeling is gehoor gegeven door niet langer te werken met ontheffingen die de strafbaarheid wegnemen, maar in plaats daarvan met een wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond. De strafbaarheid blijft bestaan, zij het dat die strafbaarheid in bepaalde gevallen niet tot een vervolging zal leiden. Daarmee komt de premisse van de Afdeling waarop haar internationaalrechtelijke kritiek was gebaseerd, namelijk dat het zou gaan om gereguleerd legaliseren, te vervallen.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de situatie in Amerikaanse staten en Uruguay als het gaat om het reguleren van de cannabissector en hoe daar is omgegaan met internationale verdragen en afspraken.

In de Amerikaanse staten zijn alle handelingen met betrekking tot cannabis bij federale wetgeving verboden. In vier staten, namelijk Colorado, Washington, Alaska en Oregon is het gebruik van cannabis door volwassenen gelegaliseerd en de teelt en verkoop toegestaan mits aan de daarvoor op staatsniveau geldende wettelijke eisen wordt voldaan. In de hoofdstad van de VS, Washington D.C., is recreatief gebruik gelegaliseerd, maar de verkoop voor commerciële doeleinden illegaal. Politiek gezien kan worden toegevoegd dat de kiezers in California, Nevada, Maine en Massachusetts zich hebben uitgesproken voor het legaliseren van marihuana voor recreatief gebruik. Op federaal niveau blijft in de VS de teelt, verkoop en het bezit wel strafbaar. Derhalve blijft de federale bevoegdheid tot strafrechtelijk optreden onverkort bestaan. Wel heeft de federale overheid daarbij aangegeven dat hiervan geen gebruik wordt gemaakt als de staat maatregelen treft tegen het illegaal exporteren naar andere staten van gereguleerde marihuana, de toegang van minderjarigen tot marihuana en het verdienen aan marihuana door de georganiseerde criminaliteit. Dit zijn derhalve voorbehouden die ook in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen.

In Uruguay is het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik nooit strafbaar geweest. In 2013 is het telen en het verkrijgen van cannabis wettelijk gelegaliseerd. Inhoudelijk mag een gebruiker volgens de wet 40 gram cannabis op zak hebben. Bij het aantreffen hiervan wordt het niet afgenomen en de persoon in kwestie wordt niet gestraft. Wat betreft de regulering en controle van cannabis is in 2015 het «Instituto de Regulacion y Controle del Cannabis» in het leven geroepen, dat valt onder drie verschillende ministeries met betrekking tot Volksgezondheid, Sociale Zaken en Landbouw. Er zijn in Uruguay 3 manieren om legaal cannabis voor recreatief gebruik te telen of verkrijgen, namelijk door het thuis telen van maximaal 6 planten, via clubs van 15 tot maximaal 45 leden die in totaal maximaal 99 planten mogen telen of proportioneel afhankelijk van het aantal leden, of via de apotheek, waarbij de maximaal toegestane hoeveelheid 40 gram per maand is. Voor alle drie de opties dienen consumenten zich te registreren.

Er is geen consensus over de vraag of Uruguay en de staten in de VS met de – gereuleerde – legalisering van cannabisteelt wel of niet overeenkomstig de VN-drugsverdragen handelen, zoals de genoemde leden vroegen. In het eerder aangehaalde rapport «Internationaal recht en cannabis», wordt geconcludeerd dat deze constructie wel in strijd is met de internationale drugsverdragen.³¹ Die conclusie is mede gebaseerd op kritiek van de International Narcotics Control Board (INCB).³² Daarbij moet gezegd worden dan in de Verenigde Staten zoals gezegd het gebruik, de verkoop en de teelt van cannabis strafbaar op federaal niveau. Het is onduidelijk of voor de vraag of in overeenstemming met verdragen wordt gehandeld het statelijk of het federaal recht bepalend is. De discussie daarover is voor het onderhavige wetsvoorstel echter irrelevant, omdat Nederland geen federaal stelsel kent en het onderhavig voorstel de nationale wetgeving betreft.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook hoe de voorgestelde eisen ten aanzien van het vermelden van informatie zich verhoudt tot de huidige Opiumwet, artikel 3 b, lid 2, waarin is opgenomen dat openbaarmaking in het kader van medische of wetenschappelijke voorlichting is toegestaan. Artikel 3b van de Opiumwet heeft betrekking op reclame-uitingen. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor medische en wetenschappelijke voorlichting. Ingevolge het voorliggende voorstel blijft artikel 3b onverkort gelden. Dus ook gedoogde coffeeshophouders en telers mogen geen reclame maken.

Iets anders is, dat in artikel 6d, lid 4, onderdeel d, verplicht wordt gesteld dat de teler op de verpakking de in de hennep en hasjes voorkomende werkzame stoffen vermeldt. Daarmee wordt niet de verkoop bevorderd, maar de volksgezondheid. Daarnaast kunnen er nadere regels met het oog op het belang van de volksgezondheid worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur, bijvoorbeeld met betrekking tot specifieke kwaliteitseisen en de hoeveelheid erin voorkomende werkzame stoffen. De voordracht van deze algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Op deze manier behoudt de Kamer dus het recht zich uit te spreken over de inhoud van deze amvb.

³¹ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik*, Deventer: Kluwer 2014 P. 193 – 201.

³² B. Klimer e.a., *Multinational overview of cannabis production regimes*, RAND Europe/WODC 2013, 36–39.

De leden van de SP-fractie lazen dat volgens de Afdeling het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (hierna: EV) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (hierna: SV). Zij vroegen zich af waarom niet geprobeerd wordt cannabis van de lijsten van deze verdragen af te halen. Initiatiefneemster merkt op dat zij niet negatief staat ten opzichte van een andere internationale benadering van drugs, namelijk van een «war on drugs» naar het decriminaliseren van drugsgebruik. Onderhavig voorstel heeft echter enkel betrekking op het wijzigen van de nationale Opiumwet. Het vereist andere, internationale inzet om cannabis af te halen van het EV en het SV. Onderhavig voorstel reguleert de handel in hennep en hasjiesj in Nederland, waarbij zoveel als mogelijk met de internationale drugsverdragen rekening is gehouden.

De genoemde leden vroegen voorts naar de positieve verplichtingen voortvloeiend uit het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en cultureel rechten (hierna: IVESCR), het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR), het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH), die het noodzakelijk maken de cannabisteelt en handel te reguleren. Indien de belangen van individuele en volksgezondheid, veiligheid en criminaliteitsbestrijding daadwerkelijk met het reguleren van cannabisteelt zijn gediend, het dienen van die belangen een positieve verplichting kan zijn die voortvloeit uit internationale mensenrechtenverdragen. Het is hiervoor van belang dat deze belangen daadwerkelijk met regulering zijn gediend. De mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot onder andere de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen daadwerkelijk worden bevorderd, zullen periodiek worden geëvalueerd.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts initiatiefneemster aan te geven waarom die positieve verplichtingen zwaarder wegen dan het EV en het SV. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar het rapport «Internationaal recht en cannabis II» waarin wordt geconcludeerd: «aan die positieve verplichtingen komt ingevolge het internationaal recht prioriteit toe boven de verplichtingen uit de VN-drugsverdragen ingeval deze met elkaar interfereren».³³ Voor die voorrang worden in het rapport verschillende gronden aangedragen. Ook als één van die gronden zou komen te vervallen, zorgen de overige gronden nog steeds voor voorrang voor de mensenrechtenverdragen.

Uit artikel 103 van het VN Handvest volgt verder dat bepalingen die onder dit artikel vallen voorrang hebben op bepalingen die er niet onder vallen. Die voorrang geldt uiteraard ook hier alleen als ze met elkaar in conflict zijn. De onderzoekers van het rapport «Internationaal recht en cannabis II» stellen dat goed verdedigbaar is dat de bovengenoemde positieve verplichtingen binnen de reikwijdte van artikel 103 vallen. Voor wat betreft het EVRM (en daarmee het ESH) geldt een vergelijkbare voorrang³⁴. Daarnaast hebben mensenrechten een bijzondere materiële status die de drugsverdragen niet hebben. Dat gegeven op zichzelf geeft ze nog geen voorrang, het kent wel een bijzonder gewicht toe.³⁵ Drugsverdragen mogen slechts worden uitgevoerd met inachtneming van die mensenrechten, zo oordelen ook de VN Algemene Vergadering, de INCB, de CND, de Special Rapporteur inzake het recht op gezondheid en de Special

³³ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen, Deventer: Kluwer 2016, p. 311.

³⁴ Idem, p. 304.

³⁵ Idem, p. 262.

Rapporteur on globalization and its impact on the full enjoyment of all human rights. Ook deze oordelen wegen mee.³⁶

Ook vroegen de hier aan het woord zijnde leden of met het geven van een wettelijke status aan een gedoogbesluit geen feitelijke ontheffing wordt gecreëerd. Dat is niet het geval. Een feitelijke ontheffing neemt voor de overtreder in het bezit van een dergelijke ontheffing de strafbaarheid weg. Dat is met een bijzondere vervolgingsuitsluitingsgrond anders. Hierbij wordt de strafbaarheid van de strafbepaling voor niemand weggenomen, maar worden de strafbare handelingen niet vervolgd, mits hiervoor een gedoogbesluit is afgegeven.

Anders dan de leden van de SP-fractie meenden betekent een gedoogbesluit van een burgemeester niet, dat hij/zij afziet van het gebruik maken van de bevoegdheid om bestuurlijk te handhaven. Het wetsvoorstel bepaalt wel het terrein waarop de burgemeester kan handhaven. De burgemeester is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 8e een gedoogbesluit kan intrekken en ingevolge artikel 6b, zesde lid, zijn door de burgemeester aangewezen ambtenaren belast met het toezicht.

Een gedoogbesluit impliceert wel dat ingevolge artikel 9b strafvervolgning door het OM is uitgesloten.

De initiatiefneemster heeft niet gekozen voor wat de hier aan het woord zijnde leden noemden «een echt gereguleerd aanbod», omdat internationale verdragen zich daartegen verzetten.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts naar de situatie en ervaringen in Uruguay, Spanje en andere landen. Initiatiefneemster is op de vraag van de VVD-fractie in deze paragraaf hier op ingegaan en verwijst derhalve naar haar beantwoording aldaar.

Wat betreft een onderzoek naar de effecten naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel merkt zij op dat met de in het wetsvoorstel opgenomen evaluatiebepaling wordt verzekerd dat de mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid daadwerkelijk worden bevorderd, periodiek wordt geëvalueerd. In deze evaluatie zullen tevens de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet kunnen worden getoetst. Gelet op het maatschappelijk belang van wettelijke normstellingen ten aanzien van drugs, is een diepgaand, sociaalwetenschappelijk/criminologisch onderzoek aangewezen, waarin onder meer de ervaringen van de betrokkenen bij de vorming en uitvoering van gemeentelijk coffeeshopbeleid meegewogen worden. 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. Indien de bovengenoemde belangen overduidelijk niet worden bevorderd of zelfs niet gebaat lijken te zijn bij het nieuw voorgestelde beleid, en ook geen verbetering hierin valt te verwachten, is initiatiefneemster het eens met de leden van de SP-fractie dat hiertoe passende maatregelen genomen moeten worden.

Onderhavig wetsvoorstel heeft betrekking op de commerciële handel in hennep en hasjiesj en regelt niets wat betreft de teelt van planten voor persoonlijke consumptie, zoals de genoemde leden vroegen. Zij merkt op dat dit buiten de doelstelling van onderhavig voorstel, namelijk het creëren van een gesloten coffeeshopketen, valt. Initiatiefneemster gaat er wel vanuit dat voor dit gedeelte de Aanwijzing Opiumwet blijft gelden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de initiatiefneemster kan aangeven wat de gevolgen kunnen zijn als het Europees Hof van Justitie tot een negatief oordeel komt over de wijze waarop Nederland haar

³⁶ Idem, p. 305.

verplichtingen vervult als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. De initiatiefneemster heeft geen aanleiding om te vermoeden dat het Europees Hof van Justitie als gevolg van het wetsvoorstel tot een zodanig oordeel zou komen. Zij heeft immers zorgvuldig rekening gehouden met de voor Nederland geldende verplichtingen, die voortvloeien uit Europees recht. Zo is Nederland op grond van artikel 71 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst³⁷ onder meer verplicht om de sluikhandel en de illegale uitvoer van drugs bestuurlijk en strafrechtelijk tegen te gaan en, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van Nederland als verdragspartij, al het mogelijke doen om de nadelige effecten van de illegale vraag naar drugs te voorkomen. Het wetsvoorstel is daarmee volgens initiatiefneemster in overeenstemming. Het doet immers niets af aan de thans reeds in Nederland geldende wetgeving en het bij de uitvoering daarvan gevoerde beleid die nodig zijn om aan de verplichtingen van de Uitvoeringsovereenkomst te kunnen voldoen.

Het Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving³⁸ bevat voorts geen verdergaande verplichtingen met betrekking tot strafbaarstellingen. Het Kaderbesluit bevat tevens geen vervolgingsplicht. Uit overweging 9 van dit Kaderbesluit volgt dat de verplichtingen die uit het Kaderbesluit voortvloeien gericht zijn op wetgevende maatregelen en niet op het vervolgingsbeleid van een lidstaat.³⁹ Daar het wetsvoorstel geen wijziging of verwijderingen bevat van strafbaarstellingen, zal ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voldaan aan de verplichtingen tot strafbaarstelling die uit het Kaderbesluit voortvloeien. De initiatiefneemster ziet daarom ook op dit punt geen strijdigheid.

Ook vroegen deze leden waarom zij de Kamer de mogelijkheid heeft willen onthouden kennis te kunnen nemen van een brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over de internationale dimensie van softdrugs, in voorbereiding op onderhavige inbreng bij haar wetsvoorstel en waarom hiervoor een extra procedurevergadering werd ingeroepen. Het klopt dat initiatiefneemster om een extra procedurevergadering heeft verzocht om de inbrengdatum van het verslag van onderhavig wetsvoorstel vast te stellen. In deze procedurevergadering is na kort overleg en daarop volgende stemming besloten de inbrengdatum vijf weken na de indiening van het naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aangepaste wetsvoorstel vast te stellen. Hierbij dient gezegd te worden dat niet alleen initiatiefneemster, maar ook andere leden in de commissie hebben gepleit voor vaststelling van de genoemde datum en hier vervolgens voor gestemd hebben. Voor de besluitvorming in de procedurevergadering was derhalve de hele commissie of ten minste de meerderheid in die vergadering verantwoordelijk voor het besluit dat is genomen. Voorts merkt initiatiefneemster op dat inmiddels de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie is ontvangen.⁴⁰ Daaruit blijkt, dat de uitkomsten van de uitgevoerde internationale verkenning niet anders of minder rooskleurig zijn dan wat initiatiefneemster daaromtrent in deze nota naar aanleiding van het verslag uiteen heeft gezet. Ook in de conclusie van de Minister kan initiatiefneemster zich vinden. Daarin laat de Minister zich overigens niet uit over de vraag in hoeverre de door hem beschreven initiatieven en vormen van regulering verenigbaar zijn met internationale verdragen.

³⁷ Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985, 19 juni 1990, *PbEU 2000 L239/19*.

³⁸ Kaderbesluit 2004/757/JBZ van 25 oktober 2004 van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel *Pb EU L 335*.

³⁹ T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*. Deventer: Kluwer, 2015, p. 112

⁴⁰ Brief van 21 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17 24 077*, nr. 386.

Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA over de vraag of het wetsvoorstel in strijd is met diverse internationale verdragen merkt initiatiefneemster op dat zij kan beamen dat haar partij waarde hecht aan het naleven van Europese en internationale afspraken en belangen en dat zij niet de mening is toegedaan dat het internationaal recht alleen toepassing verdient indien het haar uitkomt. Dat is hier ook niet aan de orde, want initiatiefneemster heeft uitvoerig gemotiveerd waarom onderhavig voorstel in overeenstemming is met de Europese en internationale afspraken en belangen.

Wat betreft de Europese afspraken en belangen heeft zij dit hierboven toegelicht. Daarbij komt dat bij de ondertekening van het Sluikhandelsverdrag Nederland voorbehouden heeft gemaakt ter waarborging van zijn beleidsvrijheid (het opportuniteitsbeginsel) om tegen de handel in softdrugs niet handhavend op te treden. Juist op die basis is ons huidige nationale gedoogbeleid, dat anders immers strijdig zou zijn met dat verdrag, behouden. Initiatiefneemster heeft met onderhavig voorstel niet getracht hier iets aan te wijzigen, maar heeft besloten – mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling – het gedoogbeleid uit te breiden naar de teelt van hennep en hasjesj.

Voorts hecht zij aan het beginsel «pacta sunt servanda» en het te goeder trouw naleven van uit internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen. Daarbij gaat het om alle verdragen, waaronder ook mensenrechtenverdragen. Zij constateert dat mensenrechtenverdragen met betrekking tot de volksgezondheid en veiligheid kunnen botsen met drugsverdragen. Zij van mening dat Nederland door het bestaande gedoogbeleid uit te breiden naar de teelt de doelstellingen van zowel het EV als het SV beter kan realiseren. Met het wetsvoorstel wordt beter recht gedaan aan de belangen in het kader van volksgezondheid en veiligheid die de verdragen beogen te beschermen, dan met het bestaande gedoogbeleid waar geen zicht is op de productie van hennep en hasjesj.

Overigens verandert het wetsvoorstel niets ten nadele van de mate waarin Nederland voldoet aan zijn internationale verplichtingen. Het is van tweeën één: ofwel Nederland voldoet reeds nu door het gedogen van coffeeshops niet aan zijn internationale verplichtingen – en dan valt op dat de Afdeling advisering daarvan geen melding maakt – ofwel internationale verplichtingen staan niet in de weg aan het huidige gedoogbeleid, en dan geldt dat ook indien het gedoogbeleid wordt uitgebreid naar de teelt.

Op de suggestie om als alternatief te proberen hennep en hasjesj van de lijsten van het EV en het SV te schrappen is initiatiefneemster reeds ingegaan in het eerder in deze paragraaf gegeven antwoord op vragen van de SP-fractie. Derhalve verwijst zij hiernaar terug.

Ook is zij in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie reeds ingegaan op de ontwikkelingen in andere landen, waaronder België. Gelet op de strekking van het wetsvoorstel ziet zij niet het belang om in te gaan op maatregelen in landen die kiezen voor tegenovergestelde beleidswijzigingen. Immers, haar wetsvoorstel gaat niet verder dan het bij wet verankeren van het al bestaande beleid en het uitbreiden daarvan naar de teelt van hennep en hasjesj. Aan het aanbod van hennep en hasjesj verandert zij daarmee niets.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom het volgens initiatiefneemster na de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Afdeling in het voorstel nu wel mogelijk is om het ingezetenen criterium te handhaven, nu het wetsvoorstel is aangepast van legaliseren naar gedogen. Initiatiefneemster merkt op dat zij ervoor gekozen heeft het ingezetenen criterium zoals dat thans wordt voorgeschreven niet in het wetsvoorstel op te nemen, maar gemeenten zelf te laten bepalen of zij dit wensen te handhaven of niet. Daarbij komt dat met haar keuze voor het uitbreiden van het gedoogbeleid naar de teelt en juist niet de stap te

zetten naar legaliseren, het voorstel in overeenstemming blijft met eerdere jurisprudentie voortkomend uit het arrest van het Hof van Justitie uit 2010, Marc Michel Josemans tegen burgemeester van Maastricht, waar juist werd geoordeeld dat Maastricht het ingezetenen criterium mocht blijven handhaven. Het Hof oordeelde dat dit niet in strijd was met Europeesrechtelijke bepalingen omtrent vrij verkeer, omdat de handel in hennep en hasjes niet als economische activiteit moest worden aangemerkt. Onderhavig voorstel verandert hier niets aan door ervoor te kiezen het gereguleerd gedogen uit te breiden naar de teelt van hennep en hasjes. Initiatiefneemster heeft daarom niet de verwachting dat het Hof na inwerkingtreding van onderhavig voorstel anders zal oordelen over het ingezetenen criterium of over de vraag of de handel in hennep en hasjes als economische activiteit moet worden aangemerkt dan thans het geval is, zoals de leden van de SGP-fractie vroegen.

Derhalve verwacht zij ook niet dat het wetsvoorstel zal leiden tot een verslechtering van de relatie tussen Nederland en de ons omringende landen, zoals de genoemde leden zich afvroegen. Met dit wetsvoorstel verandert de verkrijgbaarheid van hennep en hasjes in Nederlandse coffeeshops niet. Voor de ons omringende landen is wel van belang dat er als gevolg van het wetsvoorstel bij politie en justitie capaciteit vrij komt om de teelt van hennep voor de export en het daadwerkelijk uitvoeren van hennep en hasjes naar die landen actiever en doelmatiger te bestrijden.

De genoemde leden constateerden ten slotte dat initiatiefneemster naar aanleiding van het advies van de Afdeling haar voorstel zodanig heeft aangepast dat niet meer gesproken wordt van legalisering, maar gereguleerd gedogen. Zij vroegen of initiatiefneemster naar aanleiding van deze wijziging bereid is de Afdeling te vragen of het gewijzigde voorstel nu wel in overeenstemming is met het internationale recht, de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en het Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving.

Initiatiefneemster heeft hiertoe niet de bevoegdheid. Die ligt bij de Tweede Kamer. Overigens is het uiterst ongebruikelijk om in een geval waarin een advies van de Afdeling heeft geleid tot wijzigingen in een wetsvoorstel die rechtstreeks voortvloeien uit het advies, ten tweede male een advies van de Afdeling te vragen.

7. Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie vroegen of de kosten van hennep en hasjes in de coffeeshops niet veel hoger kunnen komen te liggen door de toegenomen productiekosten voor de teler en of dit niet leidt tot een toename van de straathandel.

Initiatiefneemster merkt hierover op dat onderhavig wetsvoorstel effect kan hebben op zowel daling als stijging van de prijs van gereguleerde hennep en hasjes. Enerzijds zouden de extra lasten die voortvloeien uit de regulering die door dit wetsvoorstel inderdaad kunnen leiden tot een stijging van de prijs van cannabis in de coffeeshops, zoals de leden van de VVD-fractie stellen. Deze extra kosten kunnen ontstaan door de bepaling dat de burgemeester en de Minister ook voor de behandeling van aanvragen voor gedoogbesluiten een vergoeding in rekening kunnen brengen, en door het feit dat bij gereguleerde teelt geen illegaal afgenomen elektriciteit meer mag worden gebruikt, waardoor de energielasten bij de teelt toenemen. Anderzijds is het mogelijk dat het wetsvoorstel juist leidt tot een daling van de prijs van cannabis. Door het thans ongeregeld laten van de hennep teelt hebben criminele organisaties zich in de hennep teelt kunnen nestelen. Het is een aantrekkelijke markt met hoge inkomsten, omdat de huidige louter repressieve aanpak en beperking van het aanbod zorgen voor hoge prijzen van de hennep en hasjes die coffeeshops inkopen. Met het reguleren van de teelt worden

deze criminele organisaties uit de gesloten keten geweerd en kopen coffeeshops alleen nog in bij gereguleerde telers. Daarbij komt dat een deel van de huidige verkoopprijs van hennep en hasjiesj van onbekende herkomst momenteel uit zogenaamd risicogeld bestaat. Ook dit verdwijnt wanneer de in coffeeshops alleen nog kunnen inkopen bij gereguleerde telers. Indien de prijs ondanks de hiervoor genoemde extra kosten toch te sterk zakt, ziet de initiatiefneemster ten slotte het invoeren van een verbruiksbelasting als een mogelijkheid om de prijs te reguleren.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie hadden vragen over de veronderstelde besparingen van 24,8 miljoen. Zij vroegen hoe en door wie de straks gesloten keten van teelt tot en met verkoop gecontroleerd gaan worden en welk deel voor de bestrijding van niet-gedoogde teelt bestemd zou worden.

Ingevolge artikel 8j van de Opiumwet zal het Staatstoezicht op de volksgezondheid belast zijn met het toezicht op de teelt van hennep. De capaciteit en kosten die bij de handhaving en controle gemoeid zijn kunnen nu nog niet gespecificeerd worden, maar zullen gefinancierd kunnen worden uit de besparingen die dit voorstel gaat opleveren bij op de veiligheidsketen en uit de extra belastinginkomsten. De mate waarin de budgetten worden toegedeeld aan het bestuurlijke toezicht dan wel aan de strafrechtketen, waarnaar de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vroegen, maken geen deel uit van dit voorstel, maar kunnen, als het wetsvoorstel wet wordt, in de begroting worden bepaald. Dit kan nu geen onderdeel uitmaken van onderhavig wetsvoorstel.

De ramingen ten aanzien van de energiebelasting zijn gebaseerd op de ombuigingslijst die het Ministerie van Financiën op 1 juni 2016 heeft gepubliceerd.

De mogelijkheid dat criminele netwerken alsnog onderdeel worden van de gesloten keten, zoals de leden van de PvdA-fractie vroegen, is met onderhavig voorstel zo klein mogelijk gemaakt. Zo kunnen coffeeshopondernemers alleen nog hun producten inkopen bij gedoogde telers en kan voor iedere aanvraag van een gedoogbesluit door Minister en burgemeester een BIBOB-advies aangevraagd worden. Het risico dat de genoemde leden schetsen, dat gedoogde telers onder druk van criminele netwerken komen te staan kan niet worden uitgesloten. Wel is met het sluiten van de keten dit risico zo klein mogelijk gemaakt, maar natuurlijk blijft het opsporen van drugscriminaliteit van capaciteit van politie en justitie eisen. Initiatiefneemster heeft ook niet de illusie dat met haar wetsvoorstel alle niet-gedoogde teelt uit Nederland zal verdwijnen. Wel is zij van mening dat capaciteit van politie en justitie gericht ingezet kan worden, omdat een deel van de teelt bij beschikking over een gedoogbesluit geen onderdeel meer zal hoeven te zijn van politieonderzoek.

De verdeling van de verantwoordelijkheden is door de hier aan het woord zijnde leden juist geschetst: de burgemeester en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geven gedoogbesluiten af en zijn verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving binnen de gesloten keten, de Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de justitiële handhaving.

De leden van de SP-fractie vroegen of het reguleren van de teelt van hennep en hasjiesj geld kan opleveren, bijvoorbeeld door het heffen van BTW en accijnzen. Het reguleren van de teelt leidt tot besparingen in de strafrechtketen enerzijds en extra belastingopbrengsten anderzijds. Deze extra belastingopbrengsten, die worden geraamd op 150 miljoen euro zijn voornamelijk belastingheffing op energie die nu niet kunnen worden geïnd. Het heffen van BTW en accijnzen is op grond van de Europees geharmoniseerde grondslagen niet mogelijk. Nederland kan niet zelfstandig een accijns invoeren. Wel kan Nederland zelfstandig een

verbruiksbelasting invoeren. Deze maakt geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel. Een dergelijke belasting is, evenals de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting of energiebelasting, geen bestemmingsheffing. Het leggen van een relatie tussen dergelijke belastinginkomsten en specifieke doelen als preventie of educatie ligt, mede gezien de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven in het begrotingsbeleid, niet voor de hand.

De leden van de CDA-fractie vroegen opnieuw of initiatiefneemster verwacht dat de productie van hennep en hasjiesj voor het buitenland groter zal worden en wat de gevolgen hiervan voor de inzet van politie en justitie zijn wat betreft de inzet aan mankracht. Initiatiefneemster merkt hierover op dat zij een realistische inschatting van de effecten van haar wetsvoorstel heeft en heeft daarom niet de illusie dat de productie door de georganiseerde misdaad voor de internationale markt helemaal zal verdwijnen. Zij verwacht niet dat deze productie nog groter en omvangrijker zal worden. Zij merkt op dat juist door het ongeregeld laten van de hennep teelt criminele organisaties zich in die hennep teelt hebben kunnen nestelen. Zij is van mening dat juist het bestaande gedoogbeleid de grootste dekmantel vormt voor criminele organisaties die zich hebben genesteld in de hennep teelt.

Een concreet gevolg van onderhavig voorstel voor de inzet van mankracht van politie en justitie is dat deze juist gericht hun strijd tegen de niet-gedoogde teelt kunnen voortzetten, nu een deel van de teelt onder een gedoogvergunning zal produceren. Verder is initiatiefneemster zich bewust dat nog altijd andere maatregelen nodig zijn, zoals gedegen controle (en voldoende capaciteit daarvoor) door de douane in bijvoorbeeld havens om de doorvoer van drugs te bestrijden. Deze maatregelen vallen buiten dit wetsvoorstel, maar zij ziet ze wel als onderdeel van een integrale aanpak van illegale drugshandel.

Deze leden vroegen voorts naar de onderbouwing van het bedrag van 200 miljoen euro dat thans aan inkomsten wordt misgelopen door het aftappen van elektriciteit en een nadere specificering van de toename van ontvangsten uit belastingen. De veronderstelde besparing is gebaseerd op het rapport «Van incident naar impact» van de Taskforce Beleidsalternatieven Veiligheid en Justitie (p. 40). Het bedrag van 200 miljoen euro is afkomstig van Netbeheer Nederland. Dit betreft de marktw waarde van de bijna een miljard kWh elektriciteit die naar schatting jaarlijks illegaal wordt afgenomen.⁴¹

Ook vroegen de leden in te gaan op de handhavingskosten ten aanzien van de verbruiksbelasting en een door de genoemde leden veronderstelde slechtere concurrentiepositie van deze hennep en hasjiesj ten opzicht van de niet-gedoogde hennep en hasjiesj.

Een verbruiksbelasting maakt geen deel uit van dit wetsvoorstel. Bij eventuele voorstellen voor een verbruiksbelasting zal, zoals ook in de memorie van toelichting genoemd, in de tariefstelling rekening gehouden moeten worden met de handhavingskosten en de gevolgen voor de concurrentiepositie ten opzichte van niet-gedoogd verhandelde hennep en hasjiesj. Daarbij moet worden opgemerkt dat als er al een prijsverschil tussen gereguleerde verkoop en niet-gedoogde verkoop ontstaat, dit niet automatisch een verschuiving naar niet-gedoogde verkoop hoeft te betekenen, omdat met niet-gedoogde verkoop zowel voor de verkoper als de koper met grotere risico's gepaard gaat dan de gereguleerde verkoop. Initiatiefneemster heeft op eerdere vragen van de hier aan het woord zijnde leden al toegelicht waarom zij het wel degelijk aannemelijk acht dat met onderhavig wetsvoorstel de niet-gedoogde handel in hennep en hasjiesj kan worden teruggedrongen.

⁴¹ <http://www.netbeheernederland.nl/nieuws/nieuwsbericht?newsitemid=1954349056>

8. Consultaties

De leden van de VVD-fractie vroegen of initiatiefneemster heeft gesproken met betrokken coffeeshophouders. Initiatiefneemster heeft in de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel met betrokkenen gesproken, waaronder ook coffeeshopondernemers, dus zij kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Zij heeft daarbij overleg gevoerd over voorgestelde maatregelen en de vorming van de gesloten coffeeshopketen. Hierbij hebben de coffeeshopondernemers tevens hun opmerkingen aan haar kenbaar gemaakt, zoals de leden van de genoemde fractie vroegen. Zo waren er zorgen over het behoud van diversiteit in het aanbod van hennep en hasjiesj dat coffeeshops kunnen verkopen. Het moet mogelijk blijven voor coffeeshops om een divers aanbod in hennep en hasjiesj aan de consument te kunnen aanbieden, aangezien deze anders alsnog zijn toevlucht tot de straathandel zal zoeken. Initiatiefneemster is van mening dat het tot stand komen van een divers aanbod aan de markt kan worden overgelaten. Telers zijn vrij om de variëteiten de telen waar vraag naar is. De Minister van VWS bepaalt alleen de maximale hoeveelheid te telen hennep per jaar. De coffeeshophouders zijn zelf in een positie waarin zij aan telers kunnen vragen hen een divers aanbod van hennep en hasjiesj te leveren.

Daarnaast uitten de coffeeshopondernemers zorgen over de aanlevering van de producten aan de coffeeshop in voorverpakte verpakkingen. Om de volksgezondheid zo goed mogelijk te waarborgen, acht initiatiefneemster het essentieel dat het product vanaf de productie tot en met het moment van aanschaf door de consument in een gesloten verpakking zit. Daarmee wordt aan de achterdeur van coffeeshops niet alleen de niet-gedoogde teelt van en handel in hennep de pas afgesneden, maar zo wordt ook verzekerd dat alleen hennep en hasjiesj wordt verkocht die is geteeld in overeenstemming met de voorschriften welke aan de teelt worden gesteld in het belang van de volksgezondheid. Het is voor initiatiefneemster van belang dat de gebruiker weet wat hij of zij inneemt. Door het product in de gehele keten in een gesloten verpakking te behouden, kan dit volgens initiatiefneemster het beste gewaarborgd worden. De coffeeshopondernemers gaven aan dat zowel consumenten als verkopers eraan hechten het product te kunnen voelen, ruiken of proeven, alvorens zij tot aanschaf overgaan. Initiatiefneemster heeft dit advies ter harte genomen en in onderhavig wetsvoorstel de ruimte gelaten om in een coffeeshop verpakkingen geopende verpakkingen aanwezig te hebben, teneinde zintuigelijke waarneming van het product door de consument en de coffeeshophouder mogelijk te maken. Er kunnen dus een soort proefverpakkingen in de coffeeshop liggen. De hier aan het woord zijnde leden vroegen of nog alternatieve manieren naar voren kwamen om de geconstateerde problematiek rondom de productie van hennep en hasjiesj te adresseren zonder dat deze in strijd zijn met het internationale en het Europese recht. Wat dat betreft merkt initiatiefneemster in eerste instantie een ander systeem was voorgesteld. Naar aanleiding van de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State hierop is het voorstel dusdanig aangepast, dat een gesloten coffeeshopketen is ontstaan die naar mening van initiatiefneemster in overeenstemming is met het internationaal en Europees recht. Ten slotte kan worden vermeld dat de voorzitter van de Bond van cannabisdetailisten tijdens een radiouitzending van BNR Nieuwsradio op 26 september 2016 in een reactie op onderhavig wetsvoorstel zei dat hij positief was over het wetsvoorstel, en met name over de manier waarop de inkoop van hennep en hasjiesj in onderhavig wetsvoorstel geregeld wordt. Ook het gegeven dat onderhavig voorstel met zich meebrengt dat de niet-gedoogde teelt harder wordt aangepakt zal volgens deze voorzitter mensen afschrikken om buiten de gesloten coffeeshopketen te telen. Ten slotte is hij positief over het feit dat onderhavig voorstel regelt dat de

handel van hennep en hasjesj, van het zaadje tot de verkoop van het product, geregeld is. Het voorstel geeft coffeeshopondernemers meer mogelijkheid om te kunnen toetsen op de kwaliteit van het te verkopen product.

Wat betreft een paragraaf met consultaties waar de leden van de PvdA-fractie naar vroegen, merkt initiatiefneemster op dat zij verschillende belangengroepen heeft geconsulteerd bij de totstandkoming van haar initiatiefwetsvoorstel. Hierbij heeft zij gesproken met personen en organisaties met ervaring in de praktijk en vanuit de wetenschap, zoals coffeeshopondernemers, hoogleraren, advocaten en andere juridische experts. Omwille van de privacy van betrokkenen heeft zij besloten deze partijen niet specifiek te vermelden in de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel. Wel hebben verschillende partijen, zoals de VNG, al een reactie op haar initiatiefwetsvoorstel gegeven, welke openbaar is voor de leden van de fracties.

Hiervoor is in antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie al ingegaan op de zienswijze van de coffeeshophouders. De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of initiatiefneemster inzicht heeft in de bereidheid van telers om onder de in haar wetsvoorstel voorgestelde voorwaarden hennep en hasjesj te gaan telen en te gaan leveren aan enkel de gedoogde coffeeshops. Zij vroegen zich af of deze dusdanig groot is dat het leidt tot een in diversiteit en omvang afdoende productie. In de voorbereiding van en tijdens de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel heeft initiatiefneemster veelvuldig gesproken met belangengroepen en personen met ervaring in de huidige praktijk. Zij heeft geen nauwkeurig inzicht in de bereidheid om een in omvang en diversiteit afdoende productie van hennep en hasjesj te gaan verzorgen, waarmee de coffeeshops geheel bevoorraad kunnen worden. Zij vertrouwt er wel op dat de markt hier zijn werk zal doen.

Op de vraag van de genoemde leden of er telers zullen blijven die niet-gedoogd blijven telen omdat zij niet aan de gedoogvoorwaarden willen voldoen, reageert initiatiefneemster dat zij niet de illusie heeft dat met onderhavig wetsvoorstel geen enkele niet-gedoogde teler in Nederland meer zal bestaan, hoewel de beperking hiervan uiteraard wel het streven is. De hierbij betrokken criminele organisaties zijn uiteraard niet door de initiatiefneemster geconsulteerd. Maar zij is wel van mening dat doordat de teelt voor de binnenlandse markt gedoogd gaat worden, aannemelijk is dat de niet-gedoogde teelt, ook door criminele samenwerkingsverbanden, zal afnemen. Immers, coffeeshops mogen alleen nog bevoorraad worden door gedoogde telers.

Ook de leden van de CDA-fractie vroegen waarom initiatiefneemster haar voorstel niet aan verschillende instanties heeft voorgelegd en of ertoe bereid dit alsnog te doen.

De initiatiefneemster heeft hiervoor reeds opgemerkt dat zij bij de voorbereiding van en tijdens de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel veelvuldig gesproken met personen en organisaties uit verschillende belangengroepen met ervaring in de praktijk en vanuit de wetenschap, zoals coffeeshopondernemers, hoogleraren, advocaten en andere en juridische experts en dat zij omwille van de privacy van betrokkenen heeft besloten deze partijen niet specifiek vermelden in de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel.

Met betrekking tot adviesorganen van de regering, zoals de Raad voor de rechtspraak geldt dat het inwinnen van hun adviezen pleegt te geschieden door de Voorzitter van de Kamer, nadat de vaste commissie daartoe besloten heeft.

Wat betreft het lokale bestuur heeft initiatiefneemster onder andere gesproken met burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse

Gemeenten. De VNG heeft inmiddels ook een openbare reactie op het onderhavige voorstel naar de Kamer gestuurd.

II ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie om het begrip alcoholvrije horecagelegenheid nader te duiden merkt de initiatiefneemster op, dat onder een horecagelegenheid een bedrijf moet worden verstaan waarin bedrijfsmatig, anders dan om niet, in iedere geval dranken worden verstrekt. Om «alcoholvrij» genoemd te kunnen worden mogen die dranken geen alcohol bevatten. Daarbij valt te denken aan koffie, thee, melk, vruchtensappen en frisdranken. Het geven van een limitatieve opsomming van alle typen winkels die hieronder vallen is niet wel doenlijk. In theorie is denkbaar dat alle soorten winkels, mits zij over de daarvoor benodigde (gemeentelijke) vergunningen beschikken, als nevenactiviteit ook (alcoholvrije) dranken verkopen. Als zij daarnaast ook hennep en hasjesj willen gaan verkopen gaan zij onder het regiem van het voorliggende wetsvoorstel vallen en worden zij voor het realiseren van deze wens afhankelijk van het beleid van hun gemeente. De initiatiefneemster verwacht niet dat gemeenten een ruim beleid hieromtrent zullen willen voeren. Ook afgezien daarvan zijn de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen zó beperkend voor de bedrijfsvoering van coffeeshops, dat de initiatiefneemster het niet wel denkbaar acht dat een betekenisvol aantal winkeliers hun aanbod zullen willen uitbreiden tot hennep en hasjesj.

Onderdeel B

Artikel 6

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe geborgd is dat het BIBOB-onderzoek regelmatig wordt uitgevoerd en wat de initiatiefneemster verstaat onder regelmatig. Bij iedere aanvraag voor een gedoogbesluit of een verlenging daarvan kan een BIBOB-onderzoek uitgevoerd worden. Daarmee is de regelmaat waarmee deze onderzoeken worden ingesteld afhankelijk van de termijn waarvoor die besluiten gelden. In het geval van het gedoogbesluit voor de teler van hennep en hasjesj is dat vijf jaar; in het geval van het gedoogbesluit voor de coffeeshophouder twee jaar. Het verschil daartussen wordt naar de mening van de initiatiefneemster gerechtvaardigd door de investeringen die de aanvrager van het gedoogbesluit moet doen. Deze zijn in het geval van een teler omvangrijker dan in het geval van een coffeeshophouder. Overigens kan een bestuursorgaan ook in alle gevallen waarin het vermoedt dat er aanleiding kan zijn voor het intrekken van een gedoogbesluit verzoeken om een BIBOB-advies.

Artikel 6b

Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie over dit artikel merkt de initiatiefneemster allereerst op, dat de aanvrager van een gedoogbesluit zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon kan zijn. Een gedoogbesluit is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat impliceert dat de artikelen in die wet met betrekking tot de aanvraag van een beschikking van toepassing zijn. Daarvan zijn in dit verband de artikelen 4:1, 4:2, 4:4 en 4:5 van belang. Ingevolge artikel 4:1 moet de aanvraag schriftelijk worden ingediend. Ingevolge artikel 4:2 moet de aanvraag worden ondertekend en onder meer ten minste de naam en het adres van de aanvrager bevatten. Ingevolge artikel 4:4 kan

het bestuursorgaan voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen. Indien toepassing wordt gegeven aan de Wet-BIBOB is de aanvrager ingevolge artikel 30 van die wet verplicht aan het bestuursorgaan nadere gegevens te verstrekken. Ook het Bureau BIBOB kan op grond van artikel 12 van de Wet-BIBOB nog nadere gegevens van de aanvrager verlangen. Ingevolge artikel 13 van die wet kan het Bureau BIBOB ook aan buitenlandse autoriteiten verzoeken inlichtingen te verstrekken. Ingevolge artikel 4 van de Wet-BIBOB wordt een weigering van de aanvrager om het in artikel 30 bedoelde formulier in te vullen of de in artikel 12 bedoelde nadere gegevens te verschaffen aangemerkt als een ernstig gevaar, dat grond kan opleveren voor het weigeren van de aangevraagde beschikking, in casu het gedoogbesluit. De initiatiefneemster is van mening dat dit samenstel van wettelijke bepalingen toereikend is om controle uit te oefenen op de identiteit, de woon- of verblijfplaats en de antecedenten van de aanvragers, en aldus te voorkomen dat allerlei louche bedrijven uit binnen- en buitenland in Nederland coffeeshops kunnen beginnen zonder dat de verantwoordelijke personen bij de Nederlandse overheid in beeld zijn, zoals de leden van de CDA-fractie stellen.

De opmerking in de memorie van toelichting, waar de genoemde leden naar vroegen, met betrekking tot wat redelijkerwijs van de exploitant kan worden verlangd om ervoor te zorgen dat er in de coffeeshop geen alcoholhoudende dranken aanwezig zijn, heeft in het bijzonder betrekking op de mogelijkheid dat bezoekers van de coffeeshop aan hen toebehorende alcoholhoudende dranken met zich mee brengen. Het voorkomen daarvan is lastiger dan het naleven van het verbod – dat inderdaad helder is – om als coffeeshophouder geen alcoholhoudende dranken in de coffeeshop aanwezig te laten zijn.

Artikel 6d

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie hoe het op voorhand duidelijk kan worden aan welke voorwaarden telers van hennep en hasjesj moeten voldoen, wijst de initiatiefneemster erop dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kort na de inwerking-treding van de wet daartoe beleidsregels kan vaststellen en bekend maken.

De initiatiefneemster acht het mogelijk dat cannabistelers vanwege een strafrechtelijk veroordeling of om een andere reden een BIBOB-toets niet zullen doorstaan. Daarbij moet wel onderscheid worden gemaakt tussen een BIBOB-advies waarin wordt geconcludeerd tot een ernstig gevaar dan wel een mindere mate van gevaar. In het laatstbedoelde geval kan het gedoogbesluit worden genomen met daaraan verbonden voorschriften, die gericht zijn op het wegnemen of beperken van dergelijk bezwaar. Voorts is van belang dat het gaat om twee vormen van gevaar. In de eerste plaats is er het gevaar dat met gepleegde strafbare feiten verdiend geld wordt witgewassen in een bedrijf waarin de teelt van hennep wordt gedoogd. Het voorkomen daarvan is niet alleen één van de doelen van de Wet-BIBOB, maar zou aan deze telers ook een ongerechtvaardigd concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van telers die géén strafbare feiten hebben gepleegd.

In de tweede plaats gaat het om het gevaar dat met het gedoogbesluit strafbare feiten worden gepleegd. Het kan zijn dat de betrokkene in relatie stond tot overtreding van de Opiumwet zoals deze luidde vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, maar nu dat wetsvoorstel juist beoogt de betrokken activiteiten te gedogen, ligt het niet in de rede om in zo'n geval *ernstig gevaar* te zien voor het plegen van strafbare feiten in de sfeer van de Opiumwet. Het gaan telen van hennep en hasjesj is immers een beoogd effect van het gedoogbesluit.

De initiatiefneemster gaat ervan uit dat cannabistelers die tot een breder crimineel netwerk behoren de BIBOB-toets niet zullen doorstaan en als gevolg daarvan niet in aanmerking zullen komen voor een gedoogbesluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De initiatiefneemster acht het niet alleen mogelijk, maar ook waarschijnlijk dat er nieuwe beroeps- of bedrijfsmatige telers komen om het gedoogde aanbod te gaan verzorgen, zoals de leden van de genoemde fractie vroegen. Dat kunnen ook (collectieven van) coffeeshophouders zijn; en ook de lokale initiatieven waarover de hier aan het woord zijnde leden spraken. Ook mogen gebruikers zich straks gaan verenigen om gezamenlijk een bedrijf op te gaan zetten voor het telen van hennep en hasjesj. Het is een beoogd effect van de wet dat er ten gevolge van het gedogen van de teelt straks andersoortige aanbieders van hennep en hasjesj opkomen. Die zouden in ieder geval dat deel van de markt over kunnen nemen, dat nu bediend wordt door criminele telers. De rol van bestaande telers die geen deel uitmaken van criminele netwerken, en «bona fide» genoemd kunnen worden voor zover zij zich aan alle wetten houden met uitzondering van de Opiumwet zoals die nu luidt, hoeft niet te veranderen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van elementen die in een beleidsregel opgenomen zouden kunnen worden ter uitwerking van het begrip beroeps- of bedrijfsmatige teler van hennep en hasjesj als wettelijke voorwaarden in de wet kunnen worden opgenomen. Tot op zekere hoogte is dat wellicht mogelijk, maar de initiatiefneemster is er nog niet van overtuigd dat dit ook nodig is. In ieder geval zijn de ingevolge het vijfde lid bij amvb te stellen regels over de bedrijfsvoering van de teler en de kwaliteit van zijn producten belangrijker.

Belangrijker is ook dat aanvragers onderworpen kunnen worden aan een BIBOB-onderzoek. Dat gaat (veel) verder dan het vragen van een verklaring omtrent gedrag. Daardoor kan worden voorkomen dat een gedoogbesluit wordt verstrekt aan criminele telers van hennep en hasjesj. Met betrekking tot de vraag of niet alle thans bij politie en justitie bekende telers moeten worden uitgesloten van het in aanmerking komen voor een gedoogbesluit verwijst de initiatiefneemster naar het hierboven gegeven antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Onderdeel Q

artikel 11a

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de relatie van het onderhavige wetsvoorstel tot de reeds in werking getreden growshopwet is deels reeds hiervoor, in paragraaf 5, ingegaan, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Daarbij is ook aangegeven dat de voor growshops gemaakte uitzondering louter betrekking heeft op handelingen die bestemd zijn tot het (onder meer) telen, vervoeren en verkopen van hennep en hasjesj met een gedoogbesluit.

Een praktisch gevolg hiervan kan zijn, dat er weer growshops zullen ontstaan, waarvan de cliëntele louter beperkt is tot telers met een gedoogbesluit. Denkbaar is ook dat deze telers hun bedrijfsmiddelen betrekken van bedrijven die een bredere markt bedienen. In beide situaties zal het toezicht betrekkelijk eenvoudig zijn. Een bedrijf dat wil voorkomen dat hij verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit zal in zijn administratie goed vastleggen dat hij louter geleverd heeft aan telers met een gedoogbesluit.

De initiatiefneemster ziet niet waarom er een risico zou zijn dat telers met een gedoogbesluit contact zullen blijven houden met niet-gedoogde telers

en criminele organisaties. Zij hebben die telers en organisaties immers niet nodig om hun bedrijfsmiddelen aan te kunnen schaffen.

Bergkamp