

Vergaderjaar 2018–2019

34 997

Regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen (Wet experiment gesloten coffeeshopketen)

Nr. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 29 november 2018

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 komt de begripsomschrijving van «coffeeshop» te luiden: «*coffeeshop*: coffeeshop als bedoeld in artikel 6a;».

B

In artikel 4, eerste lid, wordt «tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald» vervangen door «tenzij bij algemene maatregel van bestuur een andere looptijd wordt bepaald» en wordt aan het slot een zin toegevoegd, luidende «Bij algemene maatregel van bestuur kan de looptijd met ten hoogste een jaar en zes maanden worden verlengd.»

C

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt aan het slot een zin toegevoegd, luidende: Onze Ministers kunnen een aanwijzing intrekken.

2. In het derde lid wordt «Bij» vervangen door «Bij of krachtens».

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Een aanvraag om een aanwijzing kan in elk geval worden afgewezen of een aanwijzing kan in elk geval worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

5. Voordat toepassing wordt gegeven aan het vierde lid, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

D

Artikel 6, tweede lid, komt te luiden:

2. Ingeval van spoed kunnen Onze Ministers ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde en veiligheid een last tot onmiddellijke staking van de uitvoering van het experiment aan een aangewezen gemeente opleggen. Van het opleggen van de last wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Na het onherroepelijk worden van het besluit tot oplegging van de last, wordt een voordracht voor een wijziging van de krachtens het eerste lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur gedaan, waarbij de aanwijzing van de betreffende gemeente wordt beëindigd.

E

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

1. De burgemeester van een gemeente als bedoeld in artikel 6, eerste lid, bepaalt hoeveel coffeeshops in zijn gemeente zijn toegestaan.

2. Een coffeeshop wordt aangemerkt als toegestaan, indien daar de verkoop van hennep of hasjiesj mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester.

F

In artikel 9 wordt «artikel 6 of 7» vervangen door «artikel 6, eerste en tweede lid, 7, eerste lid, onder a, onderdeel 1°, onder b en c, en tweede lid,».

G

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

1. Onze Ministers zijn bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van overtreding van de regels, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a, onderdeel 1°, en onder c, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

2. De op grond van het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

H

In artikel 10 wordt na «bestuursdwang» ingevoegd «aan een coffeeshop», wordt «sub 2°» vervangen door «onderdeel 2°» en wordt aan het slot een zinsnede ingevoegd, luidende «, alsmede ter handhaving van de bij artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gestelde verplichting».

I

In artikel 11, eerste lid, wordt «het experiment te volgen en te evalueren» vervangen door «het experiment en de uitvoering van de evaluatie te volgen».

J

In artikel 13 wordt na «artikel» ingevoegd «4, eerste lid,» en wordt voor «of» ingevoegd «9a, eerste lid,».

K

Artikel 14 komt te luiden:

Artikel 14

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, wordt in de aanhef na «registratie» ingevoegd «, aanwijzing» en wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel 15° door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

16°. artikel 5 van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

2. In artikel 27, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

j. Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor zover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door de Inspectie gezondheidszorg en jeugd.

L

Artikel 15 komt te luiden:

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 4 september 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de Wet toetreding zorgaanbieders (Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders; 34768) tot wet is of wordt verheven en artikel V van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt artikel 14 van deze wet als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «onderdeel 15°» vervangen door «**onderdeel 16°**» en wordt het in te voegen onderdeel genummerd 17°.

2. Het tweede lid vervalt.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 4 september 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de Wet toetreding zorgaanbieders (Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders; 34768) tot wet is of wordt verheven en artikel V van die wet later in werking treedt dan deze wet, wordt artikel V van die wet als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel A wordt «onderdeel 15°» vervangen door «**onderdeel 16°**» en wordt het in te voegen onderdeel genummerd 17°.

2. Het tweede lid vervalt.

M

Artikel 17 komt te luiden:

Artikel 17

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

2. Deze wet vervalt vier jaar en zes maanden na het tijdstip, bedoeld in artikel 4, eerste lid, tenzij krachtens dat artikel bij algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald.

Toelichting

Met deze nota van wijziging wordt een aantal inhoudelijke verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel. De voorgestelde wijzigingen worden hieronder nader toegelicht.

Deze toelichting is mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt de begripsomschrijving van «coffeeshop» gewijzigd. Aanvankelijk was aangesloten bij de begripsomschrijving uit de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2015, 5391). Omdat in het voorgestelde nieuwe artikel 6a geregeld wordt welke coffeeshops deelnemen aan het experiment (zie verder de toelichting bij onderdeel E), is ervoor gekozen om in de begripsomschrijving bij dat artikel aan te sluiten. Een coffeeshop in de zin van de onderhavige wet is een coffeeshop die in een aangewezen gemeente is toegestaan.

Onderdeel B

In artikel 4, eerste lid, is bepaald dat de looptijd van de experimenteerfase vier jaar bedraagt, waarna het experiment binnen ten hoogste zes maanden wordt afgebouwd. Bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) kan echter anders worden bepaald. Hieromtrent is in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 3, blz. 6) overwogen dat de totale duur van de experimenteer- en afbouwfase niet langer dan zes jaar mag bedragen. Met inachtneming van de duur van ten hoogste zes maanden voor de afbouwfase, kan dus bij amvb de looptijd van de experimenteerfase ten hoogste met een jaar en zes maanden worden verlengd. Met dit onderdeel wordt dit alsnog vastgelegd in artikel 4, eerste lid, van de wet. Daarmee wordt aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin is bepaald dat afwijkende voorschriften die bij wijze van experiment worden ingevoerd, een tijdelijk karakter hebben en dat de maximale geldingsduur van de tijdelijke afwijking in de hogere regeling, op wetsniveau moet worden bepaald.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt artikel 5 op drie punten aangepast. Allereerst wordt in het eerste lid uitdrukkelijk voorzien in de bevoegdheid van de betrokken Ministers om een aanwijzing als teler in te trekken. Voorts wordt in het derde lid de delegatiegrondslag aangepast, omdat het bij nader inzien wenselijk is om bepaalde aspecten van meer technische of gedetailleerde aard niet bij amvb, maar in een ministeriële regeling te regelen. Tot slot worden twee nieuwe leden aan artikel 5 toegevoegd. Deze leden hebben betrekking op de mogelijkheid om in het kader van de aanwijzing van een teler of eventueel met het oog op de intrekking van een aanwijzing een toetsing op grond van de Wet bevordering integriteits-

beoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) te kunnen verrichten. Die bevoegdheid moet op wetsniveau worden geregeld. Abusievelijk was daarin niet voorzien in het wetsvoorstel; die omissie wordt hierbij hersteld.

Onderdeel D

Artikel 6 ziet op de deelname van gemeenten aan het experiment. Op grond van het eerste lid worden de deelnemende gemeenten bij amvb aangewezen. Indien dat aan de orde is, kan door wijziging van de amvb de deelname van een gemeente worden beëindigd. Een dergelijke procedure neemt de nodige tijd in beslag. Het is echter voorstelbaar dat de situatie in een deelnemende gemeente van dien aard is dat het niet opportuun is om die procedure af te wachten. Daartoe strekt de herformulering van het tweede lid, zoals in dit onderdeel is vervat. Op grond van dat lid kunnen de betrokken Ministers een last tot onmiddellijke staking van de uitvoering van het experiment in de gehele gemeente opleggen. Te denken valt aan de situatie waarin de burgemeester van oordeel is dat door het experiment de openbare orde in de gemeente dermate wordt verstoord of dreigt te worden verstoord dat dit een staking van het experiment in zijn gehele gemeente rechtvaardigt. De Ministers kunnen uitsluitend daartoe overgaan ingeval van spoed en ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde en veiligheid. Hiermee is duidelijk dat deze bevoegdheid niet lichtvaardig kan worden aangewend en alleen geldt als noodremvoorziening. Indien wordt besloten tot oplegging van een last tot onmiddellijke staking, moet deze worden gepubliceerd in de Staatscourant. Voor belanghebbenden staat de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) open. Nadat het besluit tot oplegging van de last onherroepelijk is geworden, dat wil zeggen als er geen of tevergeefs rechtsmiddelen zijn aangewend, moet de procedure in gang worden gezet om de amvb waarbij de betreffende gemeente is aangewezen als deelnemende gemeente, aan te passen. Hieruit volgt dat aanpassing van de amvb niet aan de orde kan zijn als het besluit tot oplegging van de last door de rechter wordt vernietigd.

Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat vorenomschreven bevoegdheid van de betrokken Ministers de bevoegdheid van de burgemeester van een aangewezen gemeente onverlet laat om op grond van artikel 10 handhavend op te treden tegen een individuele coffeeshop.

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 6a geïntroduceerd. In het onderhavige wetsvoorstel is reeds bepaald welke telers aan het experiment meedoen (namelijk de telers die krachtens artikel 5 bij besluit van de betrokken Ministers zijn aangewezen) en welke gemeenten (namelijk de gemeenten die krachtens artikel 6 bij amvb zijn aangewezen). Naast de telers en gemeenten gelden ook de coffeeshops als deelnemers aan het experiment. Het is daarom van belang dat in dit wetsvoorstel ook regels over de coffeeshops worden opgenomen, mede in het licht van de in de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegde regel dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet tenminste de hoofdelementen van de regeling bevat (aanwijzing 2.19).

Uit het eerste lid volgt dat de burgemeester van een aangewezen gemeente bepaalt hoeveel coffeeshops in zijn gemeente zijn toegestaan. Dit sluit aan bij de huidige praktijk waarin de burgemeester in het kader van het gedoogbeleid kan bepalen of in zijn gemeente coffeeshops worden gedoogd en, zo ja, hoeveel. Het ligt in de rede om ook in het kader

van het experiment deze bevoegdheid in handen te laten van de burgemeester, aangezien hij bij uitstek zicht heeft op de lokale omstandigheden en de gevolgen van de aanwezigheid van coffeeshops in zijn gemeente.

Het tweede lid gaat over de vraag wanneer een coffeeshop als een «toegestane coffeeshop» in de zin van het experiment geldt. Dat is het geval indien daar de verkoop van hennep of hasjesj mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester van de betreffende gemeente. In de huidige praktijk bepaalt de burgemeester van een gemeente niet alleen of en, zo ja, hoeveel coffeeshops in zijn gemeente zijn toegestaan, maar ook welke coffeeshops dat zijn. Net als met het eerste lid wordt met het tweede lid dus beoogd om in het kader van het experiment zoveel mogelijk bij de huidige praktijk aan te sluiten. In de huidige praktijk wordt in sommige gemeenten gewerkt met gedoogverklaringen. Op die verklaringen wordt gedoeld waar in het tweede lid wordt gesproken van «expliciete verklaring». In andere gemeenten wordt niet met dergelijke verklaringen gewerkt, maar is binnen de gemeente op andere wijze genoegzaam bekend welke coffeeshops worden gedoogd. Vandaar dat in het tweede lid ook wordt gesproken van «bestendige gedragslijn».

Onderdeel F

Met dit onderdeel wordt in artikel 9 de afbakening tussen de handhavingsbevoegdheid van de betrokken Ministers en die van de burgemeesters van de deelnemende gemeenten meer gespecificeerd aangegeven.

Onderdeel G

Op grond van artikel 9 zijn de betrokken Ministers bevoegd om ter handhaving van de geldende eisen een last onder bestuursdwang op te leggen. Eenzelfde bevoegdheid is in artikel 10 toegekend aan de burgemeesters van de deelnemende gemeenten ten aanzien van de coffeeshops in hun gemeenten. Hierbij is aangesloten bij artikel 13b van de Opiumwet, op grond waarvan in de huidige praktijk in voorkomend geval wordt overgegaan tot tijdelijke (of in uitzonderlijke gevallen tot definitieve) sluiting van een coffeeshop. In het kader van het experiment stuit de toepassing van het instrument van bestuursdwang in de vorm van tijdelijke sluiting op bezwaren, indien die last wordt opgelegd aan een aangewezen teler. Een dergelijke last leidt er namelijk toe dat de bedrijfsvoering op de teeltlocatie voor bepaalde duur moet worden stilgelegd. Hierdoor zal in ieder geval de continuïteit van de levering van hennep en hasjesj door die betreffende teler tijdelijk stil komen te liggen. Dit kan ertoe leiden dat de algehele continuïteit van de levering van hennep en hasjesj tijdelijk in gevaar komt. In algemene zin is dit bezwaarlijk voor de uitvoering van het experiment, maar meer in het bijzonder voor de coffeeshops, aangezien zij uitsluitend hennep en hasjesj mogen verkopen die zij hebben afgenomen van aangewezen telers en derhalve bij een stakende levering onmiddellijk in hun bedrijfsvoering kunnen worden geraakt.

Op grond van artikel 5:32 van de Awb zijn de betrokken Ministers bevoegd om, in plaats van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom op te leggen. Indien een dergelijke last wordt opgelegd, wordt de overtreder een bepaalde termijn gegund om de geconstateerde overtreding te beëindigen. Indien tijdig en volledig gehoor wordt gegeven aan de last, wordt geen dwangsom verbeurd. Bij de eisen die er bij uitstek op gericht zijn om de keten gesloten te houden en dus het weglekken van hennep en hasjesj naar het criminele circuit moeten voorkomen, is het

zeer denkbaar dat een last onder dwangsom te weinig indruk maakt omdat een overtreder pas een dwangsom verbeurt als hij na het – geconstateerde – wegsluizen van hennep of hasjesj betrapt wordt op een nieuwe overtreding.

In het kader van het experiment vormen in bepaalde gevallen ten aanzien van de teler zowel de last onder bestuursdwang als de last onder dwangsom geen adequate handhavingsinstrumenten. Om deze bezwaarlijke gevolgen te ondervangen wordt met het nieuwe artikel 9a voorzien in de bevoegdheid om aan een aangewezen teler een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van bepaalde eisen, zonder dat de bedrijfsvoering behoeft te worden gestaakt. Artikel 9a is beperkt tot de teler, omdat – gelet op de huidige praktijk – voor de coffeeshops de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wel als een adequaat handhavingsinstrument geldt.

Gelet op het punitieve karakter van de bestuurlijke boete, zal deze bevoegdheid slechts mogen worden aangewend bij overtreding van eisen die er bij uitstek op gericht zijn om de keten gesloten te houden en dus het weglekken van hennep en hasjesj moeten voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om overtreding van de eis dat de geteelde hennep en hasjesj uitsluitend mag worden verkocht en geleverd aan de coffeeshops in de deelnemende gemeenten of overtreding van de eis dat de teelt uitsluitend mag worden verricht op de aangewezen teeltlocatie. Bij amvb zal worden bepaald bij overtreding van welke eisen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het besluit tot oplegging van een boete kan gezamenlijk door beide Ministers worden genomen of apart door een van hen. In het laatste geval zal uiteraard wel onderlinge afstemming tussen beide Ministers plaatsvinden.

Bij grove of herhaalde overtreding van de betreffende eisen kan het geïndiceerd zijn om de aanwijzing als teler onmiddellijk in te trekken. De wet biedt daarvoor de mogelijkheid. De situatie kan zich echter voordoen dat het gelet op de aard en omvang van de overtreding niet passend is om onmiddellijk de aanwijzing als teler in te trekken. Met het nieuwe artikel 9a kan dan wel worden overgegaan tot oplegging van een maatregel aan de teler vanwege overtreding van een van de betreffende eisen.

In het tweede lid van artikel 9a is het maximum-boetebedrag bepaald. Zoals hiervoor vermeld, kan de bestuurlijke boete worden opgelegd bij overtreding van eisen die bij uitstek gericht zijn op het gesloten houden van de keten. Gelet op het mogelijk weglekken van hennep en hasjesj naar het crimineel circuit bij overtreding van deze eisen en het financiële profijt dat de teler daarbij kan hebben, is het boetemaximum bepaald op het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat bedrag bedraagt momenteel € 830.000,–

Onderdeel H

Dit onderdeel strekt tot aanpassing van artikel 10 op twee punten. Ten eerste wordt specifiek tot uitdrukking gebracht dat de handhavingsbevoegdheid van de burgemeesters van de deelnemende gemeenten beperkt is tot de in hun gemeente gevestigde coffeeshops. Ten tweede wordt aan de betreffende burgemeesters ook de bevoegdheid toegekend om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de in artikel 5:20, eerste lid, van de Awb neergelegde medewerkingsplicht.

Onderdeel I

In artikel 11 wordt een onafhankelijke «Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeeshopketen» ingesteld. Een door de betrokken Ministers nog aan te wijzen onderzoeksteam zal de geslotenheid van de coffeeshopketen en de effecten van het experiment onderzoeken en monitoren, en in aansluiting daarop, de evaluatie uitvoeren. Het onderzoeksteam zal dit doen onder begeleiding van de commissie. Met dit onderdeel wordt de begeleidende taak van de commissie beter tot uitdrukking gebracht in het eerste lid van artikel 11.

Onderdeel J

Met dit onderdeel wordt geregeld dat ook een voorhangprocedure geldt ter zake van de amvb, bedoeld in artikel 4, eerste lid, waarbij de looptijd van de experimenteerfase kan worden verlengd, en de amvb, bedoeld in artikel 9, eerste lid, waarbij wordt bepaald bij overtreding van welke eisen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Onderdeel K

In het wetsvoorstel is reeds voorzien in een wijziging van de Wet Bibob op grond waarvan het mogelijk is om in het kader van de aanwijzing van een teler of de eventuele intrekking van een aanwijzing een Bibob-toetsing te verrichten. Aanleiding is gezien om artikel 14 op twee punten aan te passen. De eerste aanpassing ziet op de aanhef van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet Bibob. Daarin wordt een opsomming gegeven van diverse soorten beschikkingen. De «aanwijzing» staat hier niet bij. Om onduidelijkheden op dit punt te voorkomen, wordt ook de «aanwijzing» toegevoegd aan de opsomming.

Voorts wordt een wijziging van artikel 27 van de Wet Bibob voorgesteld. In artikel 27 is – kort gezegd – geregeld welke bestuursorganen persoonsgegevens aan Bureau Bibob mogen verstrekken. Gelet op de mogelijke betrokkenheid van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd bij het toezicht op de telers, is het wenselijk om ook gegevensverstrekking vanuit de inspectie mogelijk te maken. Voor gegevensverstrekking door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aan Bureau Bibob voorziet de Wet Bibob al in een grondslag.

Onderdeel L

Dit onderdeel voorziet in een noodzakelijke samenloopbepaling en is louter technisch van aard.

Onderdeel M

Met dit onderdeel wordt artikel 17 hergeformuleerd. Het eerste lid ziet op de inwerkingtreding van de wet. Zekerheidshalve is erin voorzien dat de wet gefaseerd in werking kan treden. Het tweede lid ziet op het vervallen van de wet. De wet vervalt vier jaar en zes maanden na aanvang van de experimenteerfase, tenzij bij amvb anders wordt bepaald. Tot

uitdrukking is gebracht dat het hier gaat om de amvb van artikel 4, eerste lid, waarbij de looptijd van de experimenteerfase ten hoogste met een jaar en zes maanden kan worden verlengd.

De Minister voor Medische Zorg en Sport,
B.J. Bruins

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus