

Vergaderjaar 2020–2021

34 165

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 maart 2021

Hierbij doe ik u de memorie van antwoord bij het voorstel van wet van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet teneinde de teelt en verkoop van hennep en hasjesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten coffeeshopketen, 34165) toekomen.

Bij brief van 15 november 2017 (EK, C) heb ik meegedeeld dat ik had besloten de beantwoording van het voorlopig verslag vooralsnog aan te houden. Daarbij verwees ik naar het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-III dat voorziet in een experiment met een gesloten coffeeshopketen. Daarbij is echter zo veel vertraging opgelopen, dat de uitvoering van het experiment nog niet is gestart. Inmiddels is het kabinet Rutte-III demissionair geworden.

Onder deze omstandigheden wil ik de beantwoording van de door de leden van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie gestelde vragen niet langer aanhouden. Daarmee wil ik voorkomen dat na de vertraging die het vorenbedoelde experiment heeft opgelopen, ook de totstandkoming van de wet die beoogd wordt met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel onnodig wordt vertraagd. Dit vind ik, gelet op de internationale ontwikkelingen en vooral ook op de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt om bij te dragen aan de volksgezondheid en aan de aanpak van overlast en onveiligheid, onverstandig. Daarnaast levert het experiment in de voorbereiding en straks in de uitvoering ook praktische informatie op, waarvan gebruik gemaakt kan worden bij het opstellen van de regelgeving ter uitvoering van het wetsvoorstel.

Dat maakt het van belang om beide trajecten, het experiment en het tot stand brengen van de wet- en regelgeving voor een gesloten coffeeshopketen, met meer ambitie voort te zetten. Het uitbrengen van de onderhavige memorie van antwoord zie ik als een eerste stap daarin.

In het vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Bergkamp
Tweede Kamerlid

1. Inleiding

De Eerste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie (V&J) heeft op 30 mei 2017 het voorlopig verslag inzake het voorliggende wetsvoorstel uitgebracht. Bij brief van 15 november 2017 (EK, C) heeft de initiatiefneemster meegedeeld dat zij had besloten de beantwoording van het voorlopig verslag vooralsnog aan te houden. Daarbij verwees zij naar het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-III. Ingevolge dat akkoord is een wet tot stand gekomen die voorziet in een experiment met een gesloten coffeeshopketen. Daarbij is zo veel vertraging opgelopen, dat de uitvoering van het experiment nog niet is gestart. In het meest positieve scenario zal dit vanaf maart 2021 nog ten minste zes maanden voorbereiding vergen. Inmiddels is het kabinet Rutte-III demissionair geworden. Onder deze omstandigheden wil de initiatiefneemster de beantwoording van de door de leden van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie gestelde vragen niet langer aanhouden. Daarmee wil zij voorkomen dat na de vertraging die het vorenbedoelde experiment heeft opgelopen, ook de totstandkoming van de wet die beoogd wordt met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel onnodig wordt vertraagd.

Dat zou het geval zijn indien met de verdere behandeling van het wetsvoorstel zou worden gewacht tot na afloop van het experiment en de evaluatie daarvan. Dat zal – tenzij de looptijd van het experiment wordt verkort – niet eerder het geval zijn dan in oktober 2025. De initiatiefneemster vindt dit, gelet op de internationale ontwikkelingen die in paragraaf 6 aan de orde komen, en vooral ook op de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt om bij te dragen aan de volksgezondheid en aan de aanpak van overlast en onveiligheid, onverstandig. Daarnaast levert het experiment in de voorbereiding en straks in de uitvoering ook praktische informatie op, waarvan gebruik gemaakt kan worden bij het opstellen van de regelgeving ter uitvoering van het wetsvoorstel. Dat maakt het van belang om beide trajecten, het experiment en het tot stand brengen van de wet- en regelgeving voor een gesloten coffeeshopketen, met meer ambitie voort te zetten. Het uitbrengen van de onderhavige memorie van antwoord ziet de initiatiefneemster als een eerste stap daarin.

De initiatiefneemster heeft met grote belangstelling kennisgenomen van de standpunten en vragen van de leden van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Zij bedankt deze leden voor hun interesse en aandacht voor het wetsvoorstel en, in het geval van sommige leden, voor de door hen uitgesproken waardering.

Zij zal zich hierna inspannen om de vragen vanuit de commissie zo goed mogelijk te beantwoorden.

Daarbij zal zij gelijksoortige vragen zo mogelijk tezamen beantwoorden. In enkele gevallen zal zij ook vragen uit verschillende paragrafen tezamen nemen. Zo zal zij een vraag van de leden van de fractie van de **VVD** in paragraaf 7 beantwoorden in paragraaf 2, waar het onder meer gaat om aspecten van rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid, en een in paragraaf 4 door de leden van de fractie van **GroenLinks** gestelde vraag met betrekking tot mogelijke besparingen en de bestemming daarvan beantwoorden in paragraaf 5, Financiële aspecten.

2. Bevoegdheden en beleid

Anders dan de leden van de **VVD**-fractie meenden is in het wetsvoorstel geen sprake van staatsrechtelijke spanning of een complexe verdeling van verantwoordelijkheden. In ieder geval is deze verdeling niet complexer dan in de huidige situatie, waar het de coffeeshops betreft. Het wetsvoorstel is met betrekking tot de coffeeshops in wezen een codificatie van de huidige situatie waarin de Aanwijzing Opiumwet van het OM bepalend is. Die aanpak wordt doorgetrokken naar de teelt. Deze aanpak

brengt een vergroting van de rechtszekerheid en een verbetering van de democratische legitimatie met zich mee.

In de Aanwijzing Opiumwet wordt onder het veelzeggende kopje «*Pre-opsporing*» reeds met zo veel woorden gezegd, dat het *lokale bestuur* het coffeeshopbeleid vaststelt en de *regie* voert, binnen het landelijk kader van de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet. Voorts is er in de Aanwijzing Opiumwet sprake van dat gemeenten – in overleg met de lokale driehoek – op de AHOJGHI-criteria *aanvullende voorschriften* kunnen formuleren en die kunnen opnemen in een exploitatievergunning of *gedoogverklaring*. De handhaving van de gedoogcriteria ligt – aldus de Aanwijzing Opiumwet – *primair* bij de burgemeester. De strafrechtelijke handhaving door het OM wordt het *sluitstuk* op de bestuurlijke handhaving door de gemeente genoemd.

Dit doet zien dat de huidige situatie reeds ver verwijderd is geraakt van de toepassing van het opportuniteitsbeginsel in de vorm van besluiten van de officier van justitie tot al of niet vervolging van *individuele* vergrijpen, waarover de leden van de **VVD**-fractie spraken. Wat de Aanwijzing Opiumwet doet is in wezen wat deze leden een *generieke inperking* van de beleidsvrijheid van het OM noemden. Het verschil tussen de huidige situatie en het wetsvoorstel is slechts, dat het in de huidige situatie het OM zèlf is dat zich – steunend op het gemeentelijk bestuur – beperkingen oplegt, en daar vervolgens na behoorlijke bekendmaking op grond van beginselen van een behoorlijke procesorde ook aan gebonden is, terwijl deze beperkingen ingevolge het wetsvoorstel zullen voortvloeien uit de wet, door middel van een vervolgingsuitsluitingsgrond.

Anders dan de **VVD**-fractieleden in paragraaf 7 stelden, worden in het wetsvoorstel geen feiten van hun strafbaarheid ontdaan. Wel is juist dat het gedogen in de wet wordt opgenomen. De initiatiefneemster meent dat hiermee de democratische legitimatie van het overheidsoptreden wordt versterkt.

Deze leden vroegen hoe de initiatiefneemster het effect van dergelijke wetgeving beoordeelt op de beleving van de integriteit van de Staat en daarmee op zijn aanzien, niet alleen in het buitenland, maar ook bij de eigen bevolking.

De initiatiefneemster begrijpt dat een bijzondere vervolgingsuitsluitingsgrond de vraag kan oproepen «mag het nu wel, of mag het niet?». Dat kan er dan wellicht toe leiden dat deze rechtsfiguur nooit een schoonheidsprijs zal krijgen, maar dat doet er niet aan af dat het een gewone, bestaande rechtsfiguur is en dat het verschil tussen strafbaarstelling en uitsluiting van vervolging, en de redenen daarvoor, zeer wel uit te leggen zijn. Daarenboven kan de juridische praktijk er niet buiten. Dat blijkt reeds uit de bestaande, bij formele wet vastgestelde vervolgingsuitsluitingsgronden op andere beleidsterreinen, maar ook uit de bestaande gedoogpraktijk op basis van de Aanwijzing Opiumwet, die als een vorm van pseudowetgeving kan worden gezien. De beleving van de integriteit van de Staat en daarmee zijn aanzien, zijn met het vergroten van de transparantie en de democratische grondslag van het gedogen zoals voorzien in dit wetsvoorstel beter gediend dan met het voortzetten van het bestaande, paradoxale coffeeshopbeleid.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen naar voorbeelden. De initiatiefneemster wijst op artikel 184 Wegenverkeerswet, de artikelen 53 tot en met 54a en artikel 316 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 69, derde en vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen. De initiatiefneemster trekt hieruit de conclusie dat er geen staatsrechtelijke spanning is waar het gaat om het tot stand brengen van een wettelijke bijzondere vervolgingsuitsluitingsgrond. De wetgever is daartoe

zonder meer bevoegd. Ook het OM merkt in zijn zienswijze op dat een vervolgingsuitsluitingsgrond op zichzelf geen ongekende figuur in het strafrecht is.¹ Dat neemt niet weg dat de wetgever kennelijk terughoudend is geweest bij het gebruik van deze rechtsfiguur.

Uit de voorbeelden blijkt dat het steeds gaat om bijzondere gevallen, met een specifieke achtergrond. De grootse gemene deler is dat het gaat om gevallen waarin het van belang is de kwalificatie van een gedraging als strafbaar feit te handhaven, maar dat vervolging niet nodig wordt geacht als aan specifieke voorwaarden is voldaan, en dat het wenselijk is daaromtrent bij wet rechtszekerheid te verschaffen.

In het geval van het cannabisbeleid is het van belang de strafbaarheid in stand te laten teneinde niet in strijd te komen met voor Nederland geldende verdragsverplichtingen, terwijl anderzijds het belang van strafrechtelijke handhaving moet wijken voor de hogere algemene belangen van de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen. Dit is geen nieuwe benadering. Zo zegt ook de Aanwijzing Opiumwet al: «In de context van het drugsbeleid wordt dit hogere belang gevonden in de volksgezondheid (scheiding der markten) en de openbare orde.» Aan het wetsvoorstel ligt een uitbreiding van deze belangenafweging tot de teelt van hennep ten grondslag, omdat de genoemde belangen ook dáárbij betrokken zijn.

Anders dan de leden van de fractie van de **VVD** signaleerden is het niet zo dat de gemeenteraad boven het OM wordt gesteld. Ook de burgemeester beslist niet over (uitsluiting van) vervolging. Over vervolging beslist het OM. Wel is de vervolgingsuitsluitingsgrond in het wetsvoorstel zó geformuleerd, dat het intreden van het rechtsgevolg van het uitgesloten zijn van strafvervolging afhankelijk is van het door de betrokkenen beschikken over een gedoogbesluit van de burgermeester c.q. de Minister van VWS en van het door hen handelen in overeenstemming met de van toepassing zijnde voorschriften, waarvan de belangrijkste in het wetsvoorstel zijn opgenomen, en de overige aanvullend worden vastgesteld door de gemeenteraad bij verordening, door de burgemeester in eventuele nadere voorschriften van het gedoogbesluit, en – wat de teelt betreft – door de regering bij algemene maatregel van bestuur. Ook hiermee verandert de situatie feitelijk niet ten opzichte van de status quo, nu ook thans een door de burgemeester afgegeven gedoogverklaring en het door de betrokkene handelen in overeenstemming met de daarop van toepassing zijnde voorschriften strafvervolging uitsluiten, op grond van de Aanwijzing Opiumwet.

Naar aanleiding van een vraag van de fractieleden van **GroenLinks** voegt de initiatiefneemster hieraan toe, dat zij het niet eens is met de lezing van deze constructie, zoals die door de Minister van Veiligheid en Justitie als adviseur van de Tweede Kamer naar voren is gebracht. Daarin stelde hij het voor alsof in het wetsvoorstel wordt afgeweken van hetgeen tot nu toe gebruikelijk is, en dat daarmee een belangrijk wettelijk uitgangspunt, dat ook is vastgelegd in de Wet op de rechterlijke organisatie, zou worden verlaten.² De initiatiefneemster zal haar standpunt hieronder toelichten. Wat betreft de vormgeving van de vervolgingsuitsluitingsgrond in het wetsvoorstel kan nauwelijks gesproken worden van afwijking van hetgeen tot nu toe gebruikelijk is, omdat – zoals uit de hiervoor genoemde voorbeelden blijkt – de wettelijke vervolgingsuitsluitingsgronden die nu bestaan betrekkelijk gering in aantal en tamelijk verschillend zijn. Bij bijzondere vervolgingsuitsluitingsgronden pleegt de reikwijdte ervan niet uitputtend in de wet te worden vastgelegd, maar is het intreden van het rechtsgevolg van uitsluiting van vervolging afhankelijk gemaakt van een

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p.5.

² Handelingen II 2016–2017, nr. 52, item 40, p. 29.

bepaalde hoedanigheid (echtgenoot in art. 316 Sr.), bepaalde gedragingen van de dader (art. 184 Wegenverkeerswet en artikel 69, derde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen) of van een derde (bv. de uitgever in art. 53 Sr.). In artikel 69, vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen ligt het iets anders; daar strekt de wetsbepaling ertoe om in geval van een feit dat onder twee strafbepalingen valt het OM de vrijheid te ontnemen om te kiezen tussen vervolging op grond van het ene dan wel het andere artikel. Die keuze wordt door de wetgever gemaakt.

In artikel 9b van het voorliggende wetsvoorstel is de uitsluiting van vervolging primair afhankelijk gesteld van gedragingen van de dader: hij moet ervoor zorgen te beschikken (en te blijven beschikken) over een gedoogbesluit en handelen in overeenstemming met de toepasselijke voorschriften. Dat het gedoogbesluit wordt afgegeven (of ingetrokken) door de burgemeester of de Minister van VWS betekent niet dat deze bestuursorganen beslissen over al dan niet vervolgen, en al evenmin dat zij het vervolgingsbeleid bepalen. Immers, het opportuniteitsbeginsel blijft intact: het OM hoeft niet te vervolgen, zelfs niet als een burgemeester een gedoogbesluit heeft ingetrokken. Het OM mag altijd een vervolging aanvragen, maar zal niet ontvankelijk worden verklaard indien de verdachte een geslaagd beroep doet op de bijzondere vervolgingsuitsluitingsgrond in artikel 9b.

Ook valt niet in te zien waarom hiermee het uitgangspunt van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat het OM belast is met strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zou worden verlaten. De voorbeelden die hierboven zijn genoemd maken duidelijk dat het uitgangspunt van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat het OM belast is met de strafrechtelijke handhaving, er niet aan in de weg staat dat bij speciale wet een vervolgingsuitsluitingsgrond tot stand wordt gebracht.

Overigens ging de Minister van Veiligheid en Justitie eraan voorbij, dat reeds in de huidige situatie het handhavingsbeleid ter zake van coffee-shops niet louter landelijk door het OM wordt bepaald, en dat het voortouw in de handhaving materieel reeds nu bij het lokale bestuur is gelegd. In de Aanwijzing Opiumwet wordt gesteld dat een handhavingsarrangement waarbinnen het optreden van bestuur, politie en OM op elkaar aansluit en elkaar aanvult onontbeerlijk is, dat de handhaving van de gedoogcriteria primair bij de burgemeester ligt en dat de strafrechtelijke handhaving door het OM het sluitstuk op de bestuurlijke handhaving door de gemeente is. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daar materieel geen verandering in.

Een formeel verschil is er wel waar in de nieuwe situatie niet een aanwijzing van het OM, maar een wettelijke regeling bepalend is voor de vraag wanneer wel en niet vervolgd kan worden. Daarmee worden de democratische legitimatie en de rechtszekerheid van de rechtshandhaving gediend. Het voorliggende wetsvoorstel – met een wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond in artikel 9b in combinatie met de in de wet opgenomen, aan een gedoogbesluit verbonden voorschriften, gemeentelijke verordeningen en de door de burgemeester aan een gedoogbesluit verbonden nadere voorschriften – resulteert in een grotere rechtszekerheid dan thans het gevolg is ingevolge de AHOJGI-criteria van de Aanwijzing Opiumwet. De Aanwijzing Opiumwet is een soort van beleidsregel, waarvan kan worden afgeweken. In de termen van de Aanwijzing: «als er daartoe redenen zijn». Daarbij kan, aldus de Aanwijzing «de rol die een verdachte heeft in het geheel» een belangrijke overweging zijn. Veel rechtszekerheid biedt dit niet.

Voor de initiatiefneemster is bepalend, dat het bij het merendeel van de AHOJGI-criteria gaat om het reguleren van een *bestuurlijke* problematiek. Daarom heeft zij bij de voorgestelde codificatie primair gekozen voor een bestuurlijke aanpak op lokaal niveau. Daar heeft men het beste inzicht welke maatregelen effectief zijn.³ Dat laat onverlet dat – zoals ook thans het geval is – strafrechtelijk optreden door het OM het sluitstuk van de handhaving zal blijven. Net als in de huidige situatie blijft het OM zijn vervolgingsbeleid voeren binnen de kaders van de wet. Binnen die kaders blijft het OM bevoegd vervolging in te stellen, blijft het opportuniteitsbeginsel intact en behoudt het OM al zijn bevoegdheden op het gebied van opsporing en vervolging.

Voor de door de leden van de **VVD**-fractie geuite vrees, dat hierdoor bij te nemen besluiten omtrent vervolging een strafrechtelijk verantwoorde afweging in het gedrang zou kunnen komen, bestaat naar de mening van de initiatiefneemster dan ook geen aanleiding. Ook andere risico's – waarnaar de leden van de fracties van de **VVD** en van **GroenLinks** vroegen – zijn aan de verdeling van verantwoordelijkheden in het wetsvoorstel niet verbonden.

Het gaat hier om een verdeling van verantwoordelijkheden die niet ongebruikelijk is. Kort samengevat komt die op het volgende neer.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om beleid vast te stellen inzake het gedogen van coffeeshops. Dat kan ook de nu al bestaande «nuloptie» inhouden: coffeeshops worden in de gemeente niet gedoogd.

Indien de gemeenteraad kiest voor wél gedogen, moet de raad bij verordening regels vaststellen met betrekking tot in ieder geval:

- het maximaal aantal toegestane coffeeshops;
- de minimale afstand tussen een coffeeshop en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samenkomen;
- het beleid inzake het voorkomen van gezondheidsrisico's; en
- de maatregelen die coffeeshophouders moeten nemen ter bevordering van de goede uitvoering van dit beleid, waaronder in ieder geval het voorkomen van overlast en het zodanig vaststellen van de openingstijden van de coffeeshop dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat personen jonger dan 18 jaar met de coffeeshop worden geconfronteerd.

Dit zijn onderwerpen die veel beter op lokaal niveau – door de gemeenteraad – geregeld kunnen worden dan op centraal niveau door het OM.

Vervolgens is de burgemeester belast met de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Daartoe heeft hij de bevoegdheid aan coffeeshophouders gedoogbesluiten af te geven en daaraan nadere voorschriften te verbinden. In de wet zijn de voorschriften opgenomen die altijd aan gedoogbesluiten zijn verbonden.

De burgemeester heeft ook de bevoegdheid de ambtenaren aan te wijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de verordening en de aan een gedoogbesluit verbonden voorschriften. Dit betreft het bestuursrechtelijke toezicht.

Aan de Minister van VWS is de bevoegdheid verleend om gedoogbesluiten voor de teelt van hennep af te geven. Daarbij heeft de Minister beleidsruimte, die hij kan invullen met beleidsregels.

Ook voor deze gedoogbesluiten is in het wetsvoorstel vastgelegd welke voorschriften er altijd aan verbonden zijn.

Voorts is in het wetsvoorstel voorzien in een bevoegdheid voor de regering om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels vast te stellen over onder meer de kwaliteit van hennep en hasjiesj en de erin

³ Dat is ook het standpunt van de regering in Kamerstukken II 2012–2013, 24 077, nr. 293, p. 2–3.

voorkomende werkzame stoffen, het telen, bewerken, etiketteren, vervoeren en verkopen, en de bedrijfsvoering en de administratie.

Voor wie beschikt over een gedoogbesluit en zich houdt aan de daaraan verbonden voorschriften en aan de verordening van de gemeenteraad c.q. de AMvB geldt een vervolgingsuitsluitingsgrond. Het OM blijft bevoegd om strafrechtelijk op te treden tegenover iedereen voor wie de vervolgingsuitsluitingsgrond niet geldt, of niet meer.

Daarbij is van belang dat de vervolgingsuitsluitingsgrond zó is geformuleerd, dat het OM reeds bevoegd is tot vervolging zodra de houder van een gedoogbesluit de daaraan verbonden voorschriften niet naleeft. De drie onderdelen a, b en c in beide leden van artikel 9b zijn drie cumulatieve voorwaarden. Het OM hoeft dus niet te wachten totdat het betrokken bestuursorgaan het gedoogbesluit intrekt.

In antwoord op de vraag van de **GroenLinks**-fractieleden voegt de initiatiefneemster hieraan toe, dat deze verdeling van toezichtstaken niet meer dan in andere situaties, waarin zowel het bestuursrecht als het strafrecht een rol in de handhaving spelen, tot onduidelijkheden zal leiden. In dergelijke gevallen plegen, zoals ook in de huidige situatie met betrekking tot de coffeeshops, door het OM met de betrokken bestuursorganen afspraken gemaakt te worden over de onderlinge afstemming van hun activiteiten, in zogenaamde handhavingsarrangementen.

De leden van de fractie van **D66** noemden dit een tamelijk opmerkelijke constructie. Daarbij lijken zij een tegenstelling te zien tussen de regeling voor de «voor deur» en voor de «achterdeur». Die zou hieruit bestaan, dat de achterdeur ten aanzien van de handhaving zou worden onttrokken aan het opportuniteitsbeginsel van het OM, terwijl bij de regeling voor de voordeur het opportuniteitsbeginsel wel bij het OM zou blijven berusten. Dat is echter niet het geval. Om de hiervoor reeds uiteengezette redenen is in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor een wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond, die voor wat betreft de coffeeshops in de plaats komt van de op het opportuniteitsbeginsel gebaseerde Aanwijzing Opiumwet. Deze aanpak geldt zowel voor de «voor deur» als voor de «achterdeur».

Het primaire doel van de initiatiefneemster was het in het belang van de volksgezondheid reguleren van de teelt van hennep. Wat haar daarbij voor ogen stond vergde een wijze van regulering – beleidsvrijheid en beleidsregels bij het verlenen van een gedoogbeschikking; gedetailleerde regels bij AMvB met betrekking tot alle aspecten van de teelt en het vervoer – die onmogelijk met voldoende effectiviteit en rechtszekerheid gerealiseerd kunnen worden in een aanwijzing van het OM. Niet valt in te zien hoe een aanwijzing van het OM zou kunnen verzekeren dat de teelt van voldoende hennep wordt gedoogd voor de exploitatie van gedoogde coffeeshops. Toch is dat essentieel voor het realiseren van een gesloten coffeeshopketen, waarmee criminele telers bij de achterdeur van coffeeshops weggehouden kunnen worden. Het OM mist ook de kennis die benodigd is voor het vanuit het belang van de volksgezondheid reguleren van de teelt van hennep. Die kennis is er wel bij het Ministerie van VWS. Daarom is gekozen voor de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen regeling, met door de Minister van VWS af te geven gedoogbesluiten, nadere regulering bij AMvB en een vervolgingsuitsluitingsgrond. Van belang is ook dat van *bonafide* ondernemers niet verwacht kan worden dat zij investeringen doen met het oog op de teelt van hennep, als zij niet vooraf de zekerheid hebben dat zij niet in aanraking zullen komen met justitie. «Beleid» zal voor hen niet genoeg zijn. Zij zullen een specifiek op hun bedrijf betrekking hebbend en krachtens de wet genomen besluit

willen hebben, waarop zij zich in rechte kunnen beroepen. Die zekerheid – vooraf, als nog geen sprake is van een strafbare gedraging, een dader of een verdenking – zal het OM nooit kunnen geven. Althans, het zou een opmerkelijk *novum* zijn – dat ook niet zou passen in de wettelijke taak van het OM – als het OM tot het nemen van dergelijke besluiten over zou gaan.

Voorts is van belang dat de Minister van Veiligheid van Justitie in een brief van 10 mei 2017 over een aanpak waarin slechts de Aanwijzing Opiumwet wordt uitgebreid, zonder dat sprake is van nieuwe wet- of regelgeving, zegt dat er een dermate grote onduidelijkheid is over de uitwerking hiervan in de praktijk, dat de gevolgen onzeker zijn.⁴

Als de initiatiefneemster zich ertoe zou hebben beperkt alleen de «achterdeur» te regelen, en voor de «voordeur» zou hebben volstaan met het huidige gedoogbeleid op basis van de Aanwijzing Opiumwet, zou dat pas ècht een «opmerkelijke constructie» opleveren. Voor de initiatiefneemster sprak het vanzelf om voor de «voordeur» in het wetsvoorstel een vergelijkbare wijze van regulering op te nemen als voor de «achterdeur». Die biedt ook een grotere rechtszekerheid en betere mogelijkheden voor een bestuurlijke aanpak van de met de verkoop van cannabis verbonden problematiek dan de huidige Aanwijzing Opiumwet. Voor het begrip «gedogen» is gekozen omdat dit aansluit bij het bestaande spraakgebruik en bij de omstandigheid, dat de strafbaarheid van het telen en verkopen van hennep en hasjiesj blijft bestaan.

De leden van de fracties van **D66**, **GroenLinks** en de **ChristenUnie** stelden vragen over de (gedeeltelijke) decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden.

Daarbij wezen de **GroenLinks**-fractieleden erop, dat – volgens de politie – door iedere gemeenteraad afzonderlijk opgestelde regels voor de politie zullen leiden tot grote regionale verschillen en mogelijk ondermijning van de legitimiteit van het overheidsoptreden.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen hoe de initiatiefneemster beoordeelt dat het OM in verschillende gemeenten verschillende zal moeten optreden en hoe dat zich verhoudt tot het opportuniteitsbeginsel.

De initiatiefneemster heeft op dit punt met verbazing kennis genomen van de reacties van het OM en van de politie. Beiden gebruikten grote woorden om zich tegen enigerlei vorm van decentralisatie te keren: de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid kunnen in het gedrang komen (aldus het OM) en de legitimiteit van het overheidsoptreden kan worden ondermijnd (aldus de politie). Dat verbaast, omdat van de rechtsorde, die OM en politie ingevolge hun wettelijke taakopdracht moeten handhaven, ingevolge de Grondwet vormen van territoriale decentralisatie onderdeel uitmaken. Dat leidt onvermijdelijk tot – soms grote – regionale en lokale verschillen, die gerechtvaardigd moeten worden geacht door het hogere goed van de gemeentelijke en provinciale autonomie, dan wel door het aan de figuur van medebewind verbonden voordeel dat beter rekening kan worden gehouden met plaatselijke omstandigheden en opvattingen. Daarbij past het niet te spreken over rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid.

In sommige gevallen, wanneer een beleidsterrein aanvankelijk geheel wettelijk was geregeld op het niveau van het rijk, maar door middel van wetgeving besloten is tot een zekere mate van medebewind op lager bestuurlijk niveau, vergt decentralisatie soms enige aanpassing, niet alleen van bestuurders, maar ook van de burgers. Dan valt inderdaad

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 24 077, nr. 394, p. 3.

soms – zij het ten onrechte – het woord «rechtsongelijkheid». Maar na enige uitleg en gewenning pleegt dat weg te ebben. In zo'n geval spreken over «onderminning van de legitimiteit van het overheidsoptreden» gaat veel te ver en zou alleen al vermeden moeten worden om te voorkomen dat hiermee een *selffulfilling prophecy* in gang wordt gezet.

Daarbij komt, dat er in dit geval nauwelijks sprake is van een betekenisvolle verandering in de zin van een beweging van centraal naar decentraal bestuur. Nota bene in de Aanwijzing Opiumwet van het OM zelf wordt gesproken over het «lokale coffeeshopbeleid», en wordt uiteengezet dat gemeenten de zogenaamde «nuloptie» kunnen hanteren – er worden in de gemeente in het geheel geen coffeeshops gedoogd – en op de AHOJGI-criteria aanvullende voorschriften kunnen formuleren.

Dit verschilt nauwelijks van het voorliggende wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is regulering van de hoofdzaken op *wetsniveau* het uitgangspunt. Dat gebeurt dus even centraal als in de Aanwijzing Opiumwet, maar wel uitvoeriger en preciezer – in het belang van de rechtszekerheid – en beter democratisch gelegitimeerd. Met betrekking tot sommige criteria – zoals de handelsvoorraad en het voorkomen van overlast – is de voorgestelde wettelijke regeling wel flexibeler in die zin, dat er ruimte is om rekening te houden met plaatselijke omstandigheden. Het belangrijkste verschil doet zich voor waar in het wetsvoorstel gemeentebesturen die niet voor de nuloptie kiezen, *verplicht* worden om over een aantal onderwerpen – vooral in het belang van de volksgezondheid, de openbare orde en de bescherming van jeugdigen – een gemeentelijke verordening vast te stellen.

Daarnaast wijkt het wetsvoorstel af van de huidige situatie waar het de mogelijkheid opent voor het gedogen van de *teelt* van hennep. Maar op dat terrein is nu juist gekozen voor een louter *centrale* aanpak, met regels bij wet en AMvB en door de Minister van VWS te nemen besluiten.

De initiatiefneemster twijfelt er niet aan, dat het voor het doelmatig uitvoeren van de handhavingstaken van een nationale politie het meest wenselijk zou zijn, als de te handhaven wettelijke voorschriften louter centraal en eenduidig zouden worden vastgesteld. Maar dit mag geen reden zijn om af te zien van provinciale en gemeentelijke autonomie en medebewind.

Overigens brengen de wijzigingen die het wetsvoorstel bevat op het gebied van het toezicht eerder een taakverlichting dan een taakverzwaring voor de politie met zich mee. Het toezicht wordt immers bestuursrechtelijk van aard. Als het gaat om de coffeeshops ligt het in de rede dat de burgemeester daarvoor gemeenteambtenaren zal aanwijzen. Het toezicht op de naleving van de voorschriften met betrekking tot de teelt van hennep wordt ingevolge het wetsvoorstel een taak voor het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** merkt de initiatiefneemster op, dat de formulering van de vervolgingsuitsluitingsgrond in het wetsvoorstel – juist omdat het een *wettelijke* vervolgingsuitsluiting is – niet zal leiden tot een per gemeente verschillend *vervolgingsbeleid*, maar wel tot per gemeente verschillende uitkomsten in die zin, dat een verkoper van cannabis in de ene gemeente, die beschikt over een gedoogbesluit en aan alle voorschriften voldoet, niet vervolgd zal worden, terwijl iemand die cannabis verkoopt in een gemeente die voor de «nuloptie» heeft gekozen wél kan worden vervolgd indien hij overgaat tot verkopen van cannabis. De initiatiefneemster ziet daarin geen probleem. Dat geldt ook indien het gemeenten binnen één veiligheidsregio betreft.

Dit verschilt immers niet van de huidige situatie onder de vigeur van de Aanwijzing Opiumwet. Ook die leidt tot verschillen in de behandeling van

strafbare feiten die gepleegd zijn in verschillende gemeenten, afhankelijk van verschillen in het gemeentelijk softdrugsbeleid, namelijk het wel of niet kiezen voor de «nuloptie». Ook al houdt een verkoper van hennep en hasjes zich aan de AHOJGI-criteria, als hij dat doet in een gemeente die voor de «nuloptie» heeft gekozen kan hij toch worden vervolgd.

Naar aanleiding van een vraag van de **GroenLinks**-fractieleden merkt de initiatiefneemster op dat zij niet heeft overwogen om af te zien van decentrale bevoegdheden, in het bijzonder voor de burgemeester, in verband met diens kwetsbaarheid in gemeenten waar onderwereld en bovenwereld vermengd zijn. Dit mag geen reden zijn om bestuurlijke aangelegenheden die het beste op lokaal niveau aangepakt kunnen worden, op rijksniveau te gaan uitvoeren. Het zou wel aanleiding moeten zijn om die vermenging en bedreigingen krachtiger aan te pakken. Uiteraard dient al het mogelijke gedaan te worden om te voorkomen dat criminelen betrokken raken bij de gesloten coffeeshopketen. De wet-BIBOB biedt daarvoor een wettelijk instrumentarium. De in dit wetsvoorstel voorziene aanpassing van artikel 8c sluit daarbij aan en geeft de burgemeester de bevoegdheid een gedoogbesluit voor een coffeeshop, of verlenging daarvan, te weigeren wegens een of meer van de in art. 3 wet-BIBOB genoemde gronden. Overigens zijn niet alleen burgemeesters kwetsbaar. Dat geldt ook voor officieren van justitie. Zij verdienen alle bescherming.

De leden van de fracties van **D66**, **GroenLinks** en de **ChristenUnie** stelden vragen met betrekking tot het ingezetenen criterium. In antwoord daarop merkt de initiatiefneemster het volgende op. Als nabijgelegen gemeenten op dit gebied verschillend beleid gaan voeren, zal dat waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de gemeente die toeristen in coffeeshops toelaat cannabistoeristen te verwerken krijgt – mogelijk vele – die wegblijven uit de gemeenten die wél het ingezetenen criterium hanteren (of gekozen hebben voor de «nuloptie»). Dat kan meer overlast tot gevolg hebben. Dit zou een «waterbedeffect» genoemd kunnen worden. Het is aan de gemeenteraad om dit nadeel af te wegen tegen het voordeel dat cannabistoeristen niet zijn aangewezen op illegale straatdealers. De gemeenteraad heeft altijd de bevoegdheid om het beleid te wijzigen en alsnog het ingezetenen criterium te gaan hanteren.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen in het bijzonder naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeenten in de grensstreken. Voor deze gemeenten is bij uitstek van belang dat zij de keuze hebben tussen het hanteren van het ingezetenen criterium of niet, met alle daaraan verbonden gevolgen. Ook de nuloptie voor lokaal coffeeshopbeleid blijft tot de mogelijkheden behoren.

Deze leden vroegen voorts hoe de nieuwe bevoegdheid voor de gemeenteraad zich verhoudt tot de zelfstandige bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 van de Gemeentewet.

De nieuwe bevoegdheden van de gemeenteraad waarin het wetsvoorstel voorziet, betreffen het vaststellen van beleid en van een verordening, beide met inachtneming van onder meer het belang van de openbare orde. Bij de uitoefening van die bevoegdheden kan de gemeenteraad niets afdoen aan de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 172 van de Gemeentewet.

Overigens moet de in het wetsvoorstel voorziene rol van de burgemeester bij de uitvoering van het gemeentelijke coffeeshopbeleid niet worden onderschat. Zo is de burgemeester de autoriteit die een gedoogbesluit al dan niet afgeeft en kan de burgemeester aan een gedoogbesluit nadere voorschriften verbinden ter uitvoering van het gemeentelijke beleid (art.

6c, vijfde lid). Ook stelt de burgemeester de maximale handelsvoorraad van een coffeeshop vast en kan hij bewaarplaatsen voor die handelsvoorraad aanwijzen (art. 6c, derde lid). Voorts kan de burgemeester een gedoogbesluit niet slechts verlengen, wijzigen of aanvullen (art. 6c, eerste lid), maar ook intrekken indien de openbare orde dit vordert (art. 8d, aanhef en onder b) of indien degene die over het gedoogbesluit beschikt of degene die is betrokken bij de exploitatie van de coffeeshop handelt in strijd met een bij of krachtens de Opiumwet gesteld voorschrift (art. 8e, aanhef en onder a). En dat kunnen ook de nadere voorschriften van de burgemeester zelf zijn. De meer algemene bevoegdheden van de burgemeester op grond van art. 172 Gemeentewet, om overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen, en om bevelen te geven die noodzakelijk zijn te achten voor de handhaving van de openbare orde, zijn met al deze voorgestelde bepalingen niet in strijd, maar sluiten daar juist naadloos bij aan.

Deze leden vroegen ten slotte wie verantwoordelijk is voor het gesloten houden van de voorgestelde keten van de achterdeur tot en met de voordeur van de coffeeshop. In het wetsvoorstel is de toezichthoudende taak in het deel van de keten vanaf de teelt tot aan de achterdeur toegekend aan het Staatstoezicht voor de volksgezondheid. De Minister van VWS is hiervoor verantwoordelijk. Vanaf de achterdeur tot de voordeur van een coffeeshop is de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht door de door hem aan te wijzen ambtenaren. Dat neemt niet weg dat primair de houders van een gedoogbesluit verantwoordelijk zijn voor de naleving van de aan het gedoogbesluit verbonden en bij wet, AMvB of gemeentelijke verordening vastgestelde voorschriften. De delegatiebepaling in de wet biedt ruimte om bij AMvB ook voorschriften vast te stellen met betrekking tot bewaking en beveiliging van de teelt en van het gereede product en het vervoer ervan.

Uit de reactie van het College van procureurs-generaal blijkt dat het OM zich hierover zorgen maakt.⁵ Deze moeten serieus genomen worden. Nader zal moeten worden gezien welke gevolgen dit moet hebben voor het beleid met betrekking tot het afgeven van gedoogbesluiten voor de teelt van hennep.

De vraag welke extra toezichtinspanningen hiervoor nodig zijn kan worden beantwoord aan de hand van de *ex ante impactanalyse*, die in mei 2017 door de Minister van Veiligheid en Justitie naar de Tweede Kamer is gezonden.⁶ Daarin worden verschillende scenario's behandeld. Daarvan komt scenario A1 het dichtst bij wat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld.⁷ In dat scenario wordt uitgegaan van een volledig gereguleerde cannabisketen van teelt tot inkoop en verkoop via coffeeshops. Uitgaande daarvan, en van intensief toezicht, worden de kosten voor extra toezichtinspanningen begroot op maximaal 4,9 miljoen euro per jaar. De voorbereiding van de experimenten die over een half jaar van start kunnen gaan zullen hieromtrent wellicht actuelere inzichten hebben opgeleverd.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p.7.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 24 077, nr. 394, met bijlagen: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z06037&did=2017D12642

⁷ Zie noot 1 op blz. 2 van de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 10 mei 2017. Er is ook een scenario B, Uitbreiding van het huidige gedoogbeleid naar de teelt ter bevoorrading van de coffeeshops, maar daarover wordt opgemerkt dat mede als gevolg van het uitgangspunt in dit scenario dat slechts de Aanwijzing Opiumwet van het OM wordt uitgebreid, er een dermate grote onduidelijkheid is over de uitwerking in de praktijk, dat de gevolgen onzeker zijn.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen op welke manier het raadplegen van de lokale vertegenwoordigers van de politie en het OM dient plaats te vinden en op welke manier de burgemeester hen na vaststelling van het beleid daarvan in kennis dient te stellen. Raadpleging kan zowel schriftelijk als mondeling plaatsvinden. Aangenomen mag worden dat de raad het beleid schriftelijk vaststelt. Het ligt voor de hand dat de burgemeester de lokale vertegenwoordigers van de politie en het OM dan ook door een afschrift daarvan in kennis zal stellen.

De **SGP**-fractieleden vroegen voorts waarom in het wetsvoorstel niet een maximum voor het aantal in een gemeente, of in delen daarvan, toegestane coffeeshops is voorgesteld en waarom geen voorschriften zijn opgenomen omtrent de minimale afstand tussen een coffeeshop en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samenkomen.

De initiatiefneemster heeft dat niet gedaan omdat zij – met de regering – van mening is dat het plaatselijke bestuur op deze onderwerpen beter rekening kan houden met plaatselijke omstandigheden. «Lokaal maatwerk past ook bij het verkleinen van de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren».⁸ Aandacht verdient overigens dat een gemeenteraad die voor gedogen van coffeeshops kiest ingevolge dit wetsvoorstel wel verplicht is om bij verordening regels te stellen met betrekking tot de minimale afstand tussen coffeeshops en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samen komen (art. 6b, derde lid, onder b).

De leden van de **SGP**-fractie vroegen ook of de initiatiefneemster van mening is dat coffeeshops alleen vanaf 1.00 uur tot 5.00 uur geopend mogen zijn, omdat de meeste jongeren van onder de 18 jaar dan in bed liggen.

De initiatiefneemster deelt deze mening niet. Zij meent dat het vaststellen van de openingstijden het beste overgelaten kan worden aan het gemeentebestuur, dat rekening kan houden met plaatselijke omstandigheden. De initiatiefneemster wijst erop dat jongeren van onder de 18 jaar in een coffeeshop bovendien niet toegelaten worden en dat dit wetsvoorstel dit uitgangspunt codificeert.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen verder hoe de burgemeester de gewenste maximale handelsvoorraad in de praktijk moet bepalen. De burgemeester stelt de maximale handelsvoorraad vast op basis van gegevens die de coffeeshophouder aan hem verschaft over zijn gerealiseerde en verwachte omzet en de doorloopsnelheid ervan, zowel bij de aanvraag van een gedoogbesluit of een verlenging daarvan, als tussentijds op grond van artikel 6c, vierde lid, onder j, Opiumwet. Daarbij toetst de burgemeester of de verwachtingen over de omzet redelijkerwijs aannemelijk zijn.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen hoe de gemeente in staat is om te controleren of per dag aan dezelfde persoon niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj mag worden verkocht en waarom geen generieke bepaling is opgenomen dat coffeeshops dienen te registreren aan wie ze hennep of hasjiesj hebben verkocht, en op welk moment.

De initiatiefneemster heeft geen vertrouwen in een registratiesysteem vergelijkbaar met het besloten-clubcriterium, omdat direct na de invoering daarvan het marktaandeel van de coffeeshop kelderde en vooral de illegale straathandel (straatdealers, drugsrunners, 06-dealers) profi-

⁸ Kamerstukken II 2012–2013, 24 077, nr. 293, p. 3.

teerde.⁹ Controles op naleven van de regels gebeuren middels onaangekondigde bezoeken van politie- en/of gemeentelijke handhavingsteams.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen ten slotte op basis van welke informatie de Minister van VWS kan besluiten over de maximale hoeveelheid in een jaar te telen hennep per wietteler en hoe overschatting van de behoefte wordt vermeden.

Er bestaan schattingen over de hoeveelheid hennep die thans in coffeeshops worden verkocht. Ook het nog uit te voeren experiment zal daaromtrent informatie opleveren. De initiatiefneemster verwacht dat reeds daardoor in de periode onmiddellijk na het in werking treden van de wet niet snel sprake zal zijn van het overschatten van de behoefte. Artikel 6e, derde lid, dwingt de Minister daar goed op te letten. Waarschijnlijker is, dat het enige tijd zal duren voordat voldoende gedoogbesluiten voor de teelt van hennep zijn afgegeven om aan de vraag van gedoogde coffeeshops te voldoen. Daarna blijft de Minister op de hoogte van de ontwikkelingen in de omzet van hennep en hasjes door de informatie die burgemeesters aan hem moeten verstrekken op grond van artikel 6c, zevende lid en artikel 6d, tweede lid, en bepaalt hij op basis van deze informatie de totale in een jaar gedoogd te telen hoeveelheid hennep. De burgemeester verkrijgt deze informatie op grond van artikel 6c, vierde lid, onder j, en bij de toepassing van het vijfde lid van dat artikel en bij de aanvraag van een gedoogbesluit of de verlenging daarvan.

3. Omvang cannabisproductie en handel

De initiatiefneemster is het niet met de leden van de **CDA**-fractie eens dat het risico bijzonder groot is dat bij invoering van deze wet Nederland een nog grotere aanzuigende werking zal hebben op drugstoerisme. Zij verwacht dat er op dat punt niets zal veranderen. Het wetsvoorstel is immers op het gebied van de coffeeshops hoofdzakelijk een codificatie van de Aanwijzing Opiumwet van het OM.

Anders ligt het bij de teelt van hennep – en de vervaardiging van andere drugs – die nu grotendeels in handen is van georganiseerde criminaliteit. De initiatiefneemster sluit haar ogen niet voor de problematiek die daaraan verbonden is, met name in de provincies Limburg en Noord-Brabant. Zij heeft er in de memorie van toelichting al op gewezen dat er in Nederland naar schatting 25.000 hennepkwekerijen zijn en houdt er rekening mee dat een deel van de productie van cannabis voor de export bedoeld is. Zij acht het aannemelijk dat het wetsvoorstel een deel van deze criminaliteit terug kan dringen. Hoe groot dat deel zal zijn, staat te bezien. Zeker is, dat de teelt die door middel van dit wetsvoorstel wordt gereguleerd exclusief zal worden aangewend ten behoeve van gedoogde coffeeshops, waardoor deze teelt in ieder geval wordt onttrokken aan de georganiseerde criminaliteit. Het wetsvoorstel verbetert daarmee de huidige situatie.

De **SP**-fractieleden zouden graag vernemen hoe de initiatiefneemster aankijkt tegen de nogal uiteenlopende cijfers inzake de omvang van de productie van cannabis, waarop het door haar genoemde cijfer van 140 ton gebaseerd is en of er meer duidelijkheid verschafft kan worden over de daadwerkelijke en verifieerbare omvang van de huidige cannabisproductie in Nederland en over de vraag welk deel van deze productie afgezet wordt in Nederland en welke deel bestemd is voor de export.

⁹ Coffeeshops, toeristen en lokale markt, (WODC), *De Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops export van in Nederland geteelde cannabis. Een schatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek*, Cahier 2014–12, p. 186.

De initiatiefneemster beaamt dat de cijfers inzake de omvang van de productie van cannabis uiteenlopen. Doordat de productie van cannabis per definitie illegaal is, vindt de productie niet in het zicht plaats. Het is daarom lastig, zo niet onmogelijk, om een compleet beeld van de productieomvang te schetsen. Desondanks zijn er verschillende onderzoekers die op basis van de verkoopcijfers van coffeeshops een dergelijke schatting hebben gemaakt. Zo wordt in het boek «De Wietindustrie» de schatting van 140 ton gemaakt.¹⁰

De initiatiefneemster is het met de SP-fractieleden eens dat, indien er geen reëel beeld bestaat van de huidige productie, er logischerwijs ook slechts beperkte duidelijkheid bestaat over de mate waarin de beoogde levering van cannabis aan gedoogde coffeeshops effect zal hebben op de omvang van de daarnaast resterende, illegale cannabisproductie. Zij is echter niet van mening dat de beschikbaarheid van betrouwbare cijfers hierover een voorwaarde zou moeten zijn voor het tot stand brengen van het voorliggende wetsvoorstel. Los van exacte aantallen is het immers aannemelijk dat het overgrote deel van de in Nederlandse coffeeshops verkochte cannabis ook in Nederland is geteeld.

Mede in antwoord op een vraag van de leden van de **CDA**-fractie voegt de initiatiefneemster hieraan toe, dat nu het wetsvoorstel voorstelt om de teelt ten behoeve van de verkoop in Nederland te gaan gedogen, en daarmee uit de criminele sfeer te halen, en de coffeeshops te verplichten uitsluitend gedoogde geteelde hennep te verkopen, het uiterst waarschijnlijk is dat de gedoogde teelt ten koste zal gaan van het huidige criminele aanbod.

Dat neemt niet weg dat de initiatiefneemster, zoals de leden van de **PvdA**-fractie terecht memoreerden, erkent dat de georganiseerde misdaad waarschijnlijk zal blijven proberen te produceren voor de internationale markt en dat politie en OM aandacht moeten blijven besteden aan de niet-gedoogde hennepeteelt, de illegale softdrughandel die bestemd is voor over de grens en de illegale straathandel in Nederland. Het wetsvoorstel impliceert beslist niet dat daar minder prioriteit aan gegeven zou moeten worden; integendeel. Daarbij komt dat na het wet worden van het wetsvoorstel – zoals ook de politie in zijn reactie op het wetsvoorstel zegt¹¹ – de politie zich meer kan richten op de aanpak van de georganiseerde illegale hennepeteelt. Ook het OM krijgt meer ruimte daarvoor, omdat het geen prioriteit meer zal hoeven te geven aan de vraag of coffeeshophouders alle voor hen geldende voorschriften naleven, totdat de burgemeester het OM informeert over het intrekken van een gedoogbesluit. Dit geldt eveneens voor de gedoogde telers: het OM zal geen prioriteit meer hoeven te geven aan teelt van hennep en hasjesj onder de geldende voorschriften, totdat de Minister van VWS het OM informeert over het intrekken van een gedoogbesluit. De initiatiefneemster benadrukt bovendien dat het wetsvoorstel de strafbedreiging voor gevaarzettende en criminele teelt verhoogt.

Aan het vorenstaande doet niet af, wat de leden van de fractie van de **ChristenUnie** signaleerden uit het Europol-rapport «Serious and Organised Crime Threat Assessment»: driekwart van de criminele organisaties die in een bepaald drugstype handelt distribueert ook andere soorten en drugs worden zelfs als betaalmiddel tussen groeperingen ingezet. Zij vermeldden ook dat uit eerder WODC-onderzoek bleek dat 85% van de teelt voor de export is.

Met die mate van exactheid kunnen geen voorspellingen worden gedaan, zo concludeert ook het onderzoek waarop de leden van de ChristenUnie

¹⁰ Maalsté, N. en M. Panhuysen, *De Wietindustrie. De slag om de achterdeur*. Nieuw Amsterdam, blz. 56.

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage advies politie, p. 1.

zich baseren.¹² Bovendien geeft het onderzoek een minimumschatting van 31% en een maximumschatting van 97%.¹³ De initiatiefneemster houdt het erop dat aannemelijk is dat een deel van de huidige criminele teelt van hennep plaats zal maken voor gedoogde teelt.

Ook de mate waarin het wetsvoorstel zal leiden tot een verschuiving van criminele activiteiten valt niet te voorspellen. Er bestaat wel een verband. Verschuiving van de ene naar de andere criminele sector veronderstelt dat de criminele activiteiten op het ene terrein worden gestaakt of verminderd en op een ander terrein worden aangevangen of uitgebreid. Als het plausibel is, zoals het OM in zijn reactie met betrekking tot het wetsvoorstel stelt, dat de georganiseerde criminaliteit op het terrein van softdrugs wordt beperkt, maar slechts voor een klein deel, zal ook de verschuiving naar andere activiteiten niet omvangrijk zijn. Daarbij valt op dat het OM niet uitsluit dat de verschuiving plaatsvindt naar andere sectoren «waar het toezicht niet goed geregeld is».¹⁴ Daar kan iets aan worden gedaan: door het toezicht in die sectoren wél goed te regelen. Het is geen reden om het in het belang van de volksgezondheid het reguleren van de teelt ten behoeve van gedoogde coffeeshops achterwege te laten.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen wat de initiatiefneemster verstaat onder «redelijkerwijs mogelijk» in de bepaling dat de te verkopen hennep en hasjesj voor zover «redelijkerwijs mogelijk» wordt ingekocht bij een teler die beschikt over een besluit als bedoeld in artikel 6e, eerste lid, van het wetsvoorstel, en of hiervoor een landelijke norm wordt ontwikkeld, om variatie tussen gemeenten te voorkomen.

De initiatiefneemster wijst erop dat het hier om een overgangsbepaling gaat, in combinatie met artikel 1a. Het is de bedoeling dat artikel 1a pas in werking treedt als er zóveel gedoogd geteelde hennep voor aankoop door gedoogde coffeeshops beschikbaar is, dat van coffeeshophouders geëist kan worden dat zij de door hen te verkopen hennep en hasjesj *uitsluitend* inkopen van telers met een gedoogbesluit. Zolang dat niet het geval is zal van coffeeshophouders gevergd moeten worden dat zij *voor zover redelijkerwijs mogelijk* – dat wil zeggen, voor zover er aanbod is – inkopen van gedoogde telers. Daarvoor valt geen landelijke norm te ontwikkelen. Het zal onderwerp van gesprek moeten zijn en blijven tussen de door de burgemeester aangewezen toezichthoudende ambtenaren en coffeeshophouders. Indien de burgemeester daaruit de overtuiging krijgt, dat een coffeeshophouder méér crimineel geteelde hennep inkoopt dan nodig is, gelet op het gedoogd geteelde aanbod dat beschikbaar is, zal hij een gedoogbesluit kunnen intrekken.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen of de bepaling dat de Minister van VWS een aanvraag dient af te wijzen voor zover hij teelt van hennep door de aanvrager niet nodig acht voor de exploitatie van coffeeshops, betekent dat een dergelijke afgewezen aanvrager als een criminele wietteler wordt beschouwd. De initiatiefneemster kan die vraag bevestigend beantwoorden in die zin, dat als de aanvraag geheel is afgewezen en de aanvrager toch overgaat tot de teelt van hennep, hij ter zake daarvan vervolgd kan worden. Hetzelfde geldt indien de aanvrager meer gaat telen dan in het gedoogbesluit is vermeld. Het OM is vervolgens niet verplicht tot opsporing en vervolging – het opportuniteitsbeginsel staat daaraan in de weg – maar de initiatiefneemster gaat ervan uit dat dit wel zal gebeuren.

¹² Rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *De export van in Nederland geteelde cannabis. Een schatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek*, Cahier 2014–19, p. 14

¹³ A.w. p. 12 en 14.

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage advies College van procureurs-generaal, p. 6.

Anders dan de leden van deze fractie veronderstellen is er in het wetsvoorstel wel een bepaling opgenomen die het OM in staat stelt om te controleren of een afgewezen aanvrager geen illegale praktijken start en om zo nodig tot vervolging over te gaan. Artikel 6f, derde lid, bepaalt niet alleen dat de Minister het besluit vaststelt na overleg met het OM, maar ook dat hij het OM na vaststelling van het besluit onverwijld daarvan in kennis stelt.

4. Volksgezondheid en voorlichting

De leden van de **CDA**-fractie lijken hier te verwijzen naar de opmerking van het hoofd behandelen van verslavingszorginstelling Novadic-Kentron, die cannabis een «sluipmoordenaar» heeft genoemd.¹⁵ De instelling ziet bij een jongere doelgroep veel cannabisverslaving. De jongeren gebruiken cannabis al op jonge leeftijd, vanaf 13, 14 jaar, waardoor hun ontwikkeling kan stagneren.

Naar aanleiding van het bericht waar de aan het woord zijnde leden op doelen heeft de initiatiefneemster met de hoofdbehandelaar van deze verslavingszorginstelling gesproken over deze risicogroep. Uit dit gesprek kwam naar voren dat ook de hoofdbehandelaar van mening is dat reguleren juist méér mogelijkheden biedt voor preventie, voorlichting en ontmoediging, net zoals de initiatiefneemster met haar initiatiefwetsvoorstel beoogt. In het voorliggende voorstel is hier derhalve aandacht voor en zijn er specifieke maatregelen opgenomen om te voorkomen dat jongeren al op vroege leeftijd in aanraking komen met hennep en hasjiesj. In de eerste plaats hebben jongeren onder de 18 jaar geen toegang tot een coffeeshop. Op het moment dat een gemeente ervoor kiest een coffeeshop in de gemeente te gedogen, moet het coffeeshopbeleid van de gemeente in ieder geval betrekking hebben 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.

Daarnaast stelt de gemeenteraad regels op met betrekking tot het maximaal aantal coffeeshops, de minimale afstand tussen coffeeshops en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samenkomen en de openingstijden van coffeeshops, met als doelstelling het zo veel mogelijk voorkomen dat jongeren onder de 18 jaar met een coffeeshop worden geconfronteerd.

De leden van deze fractie refereerden in hun vraag ook aan de tabel van het RIVM waarmee, aldus deze leden, de indruk zou worden gewekt dat qua toxiciteit, verslaving en sociale schade het gebruik van cannabis wel meevalt in vergelijking met het gebruik van alcohol en tabak.

De initiatiefneemster heeft deze tabel in de memorie van toelichting opgenomen om de gevaren van het gebruik van cannabis in het perspectief te plaatsen van andere gereguleerde en veelgebruikte genotsmiddelen, namelijk alcohol en tabak. Tevens wijst de initiatiefneemster in dit verband op de ingekomen brief van 7 april jl. van GGZ Nederland met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel.¹⁶ GGZ Nederland schrijft hierin dat zij van mening is dat cannabis moet worden gereguleerd, om de risico's voor de volksgezondheid te beperken en om maatschappelijke schade te voorkomen, net als bij alcohol en tabak thans het geval is. Dat regulering van cannabis volgens GGZ Nederland gepaard moet gaan met het vol inzetten op preventie, onderschrijft de initiatief-

¹⁵ <https://www.novadic-kentron.nl/wat-zijn-de-meest-schadelijke-drugs/>

¹⁶ Brief GGZ Nederland aan Eerste Kamer betreft initiatiefvoorstel Gesloten Coffeeshopketen, <http://www.ggz-nederland.nl/actueel/ggz-brieven/brief-ggz-nederland-aan-eerste-kamer-betreft-initiatiefvoorstel-wet-gesloten-coffeeshopketen>, 7 april 2017.

neemster ten zeerste. De (niet uitputtende) middelen hiertoe heeft zij hierboven uiteengezet.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **D66**-fractie merkt de initiatiefneemster op dat het voorliggende wetsvoorstel op de eerste plaats een verbetering teweegbrengt op het gebied van volksgezondheid, doordat voor de teelt van hennep en het vervaardigen van cannabisproducten door de overheid – bij AMvB – vastgestelde kwaliteitsnormen zullen gaan gelden, uitgaande van het belang van de volksgezondheid. Op de naleving daarvan wordt toegezien door het Staatstoezicht op de volksgezondheid. Daardoor krijgt de consument ook inzicht in de kwaliteit en de samenstelling van het product dat hij in een coffeeshop koopt en kan hij erop vertrouwen dat het product voldoet aan de kwaliteitseisen die door het Ministerie van VWS zijn opgesteld.

Daarnaast verzekert het wetsvoorstel dat gemeenten die de verkoop van cannabis in coffeeshops gedogen, in het belang van de volksgezondheid beleid en regels vaststellen. Het beleid dient in ieder geval betrekking te hebben op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, het voorkomen van het gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar, het voorkomen van verslaving aan hennep en hasjiesj en de hulpverlening aan verslaafden aan hennep en hasjiesj. De regels hebben in ieder geval betrekking op het maximaal aantal toegestane coffeeshops in de gemeente of in delen daarvan, de minimale afstand tussen een coffeeshop en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samen komen en de maatregelen die coffeshophouders moeten nemen ter bevordering van de goede uitvoering van het vorenbedoelde beleid, waaronder in ieder geval het zodanig vaststellen van de openingstijden van de coffeeshop dat zo veel mogelijk wordt voorkomen dat personen jonger dan 18 jaar met de coffeeshop worden geconfronteerd.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen om voorbeelden van de ingevolge het gemeentelijk beleid te geven voorlichting. Hiervoor kan verwezen worden naar de Jellinek-kliniek in Amsterdam. Zij doet verschillende interventies. Zo wordt er in het kader van het project CIA (Cannabis Intelligence Amsterdam) voorlichting over cannabis gegeven op verschillende verzamelplekken van jongeren, zoals middelbare scholen, buurtcentra en Mbo's. Verder is Jeugdnet beschikbaar voor persoonlijke gesprekken met ouders en jongeren over de risico's van cannabis. Daarnaast ontwikkelt de Jellinek veel voorlichtingsmateriaal voor verschillende doelgroepen en wordt online zelfhulp aangeboden voor mensen die zelfstandig hun gebruik willen veranderen.¹⁷ De initiatiefneemster meent dat voorlichtingsactiviteiten het beste op lokaal niveau geregeld kunnen worden. Daar zijn – als de gemeenteraad daartoe besloten heeft – de coffeeshops aanwezig, daar bestaat het beste inzicht in het risico van verslaving en gebruik door jongeren onder de 18 jaar en daar kan het beste bepaald worden op welke doelgroepen de voorlichting zich moet richten en hoe die doelgroepen het beste kunnen worden bereikt. Ook kan lokaal samenwerking gezocht worden tussen voorlichtingsdeskundigen en bijvoorbeeld scholen, teneinde aan jongeren voorlichting te geven over de risico's van het gebruik van cannabis.

In antwoord op de vraag van deze leden om een inschatting te maken van de capaciteit die bij gemeenten en opsporingsinstanties nodig is om te controleren dat coffeeshops geen gebruik maken van leveranciers zonder gedoogvergunning merkt de initiatiefneemster op dat in paragraaf 2

¹⁷ Jellinek, *Onderzoek preventieactiviteiten in de coffeeshop*, <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4630130/1>.

genoemde *ex ante impactanalyse* de extra capaciteit die nodig is voor intensief toezicht op coffeeshops wordt geschat op 24 fte per jaar.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen de initiatiefneemster alsnog in te gaan op de opmerking in voetnoot 7 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling), dat het gebruik van cannabis in de Amerikaanse staat Colorado flink is gestegen sinds de legalisering van cannabis.

In de gewijzigde memorie van toelichting heeft de initiatiefneemster al eerder beargumenteerd uiteengezet dat zij niet verwacht dat de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen ertoe zullen leiden dat het aantal gebruikers van hennep en hasjiesj zal toenemen. Zij wijst er allereerst op dat de uitgangssituaties niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Anders dan in Colorado is in Nederland, als gevolg van het bestaande gedoogbeleid, cannabis, onafhankelijk van dit wetsvoorstel, reeds legaal in coffeeshops verkrijgbaar.

Voorts laten cijfers uit een grootschalig onderzoek van de Amerikaanse Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA) zien, dat het aantal opnames en behandelingen voor cannabisverslaafden in Colorado sinds 2016 afneemt.¹⁸

De **PvdA**-fractieleden vroegen de initiatiefneemster nog eens specifiek in te gaan op de door de Afdeling onder het kopje «Veiligheid; hennepbranden» geformuleerde gedachtegang dat het voor (zelfstandige) wiettelers vaak aanzienlijk eenvoudiger is om de teeltopbrengst af te zetten bij criminele samenwerkingsverbanden vanwege hun toegang tot dealers in het buitenland, in plaats van zelf het product aan de coffeeshops aan te bieden.

De initiatiefneemster denkt dat dit afhangt van het netwerk van de thuisteler. Als hij een coffeeshophouder kent, of wellicht op diens verzoek met de teelt van hennep is begonnen, zal het voor hem niet alleen eenvoudiger zijn om zijn teeltopbrengst te leveren aan de coffeeshophouder, maar kan hij ook om andere redenen liever niet bij een criminele organisatie betrokken raken. Als hij al in een min of meer crimineel netwerk zit, zal dat anders liggen. In de eerstgenoemde situatie kan het wetsvoorstel eraan bijdragen dat de onveilige thuisteelt wordt beëindigd. In de als tweede genoemde situatie zal dat niet het geval zijn. De initiatiefneemster heeft geen gegevens over de vraag hoe vaak de eerstgenoemde situatie zich voordoet en hoe vaak de tweede. Wel wijst de initiatiefneemster op de eerdere opmerkingen en twijfels over de vermeende omvang van de buitenlandse afzetmarkt voor cannabis.

Net als de **GroenLinks**-fractieleden wil de initiatiefneemster de gezondheid van een half miljoen mensen beschermen door te voorkomen dat er pesticiden, haarlak en groeimiddelen voor het groeiproces van hennep en hasjiesj worden gebruikt. Momenteel onttrekt de teelt zich aan het zicht van de overheid en kan de kwaliteit en de samenstelling van de hennep en hasjiesj niet worden gecontroleerd. Daarom wil de initiatiefneemster dat in het belang van de volksgezondheid bij AMvB nadere regels worden gesteld voor de productie van hennep en hasjiesj, vergelijkbaar met bestaande regels voor andere voedingsmiddelen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de teler met het oog op het belang van de volksgezondheid zorgdraagt voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjiesj en de verpakking daarvan, en daartoe de aanwijzingen opvolgt van de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. De initiatiefneemster wil weliswaar niet voorschrijven hoe deze controle moet plaatsvinden, maar merkt wel op dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) momenteel via steekproeven controleert of

¹⁸ <https://www.dasis.samhsa.gov/webt/newmapv1.htm#>

partijen groenten en fruit vervuild zijn met resten van bestrijdingsmiddelen. Hiervoor zou ook het Staatstoezicht op de volksgezondheid kunnen kiezen bij de controleren van de teelt van hennep en hasjiesj, maar de initiatiefneemster kan zich ook voorstellen dat gekozen wordt voor structurele controle. Gezien de ervaring die momenteel al bestaat met de steekproefsgewijze controle van gewassen, verwacht de initiatiefneemster dat dit ook voor hennep en hasjiesj effectief zal zijn, waardoor geen ongewenste pesticiden, haarlak, en groeimiddelen meer zullen worden gebruikt door de teler.

Wat betreft de handhavingskosten waar de genoemde leden naar vroegen bleek uit eerdere berekeningen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie dat bij het reguleren van de teelt van hennep aan de uitgavenkant besparingen optreden bij politie, OM, ZM en DJI, die zouden oplopen tot 24,8 miljoen euro. Deze cijfers waren gebaseerd op het fiche «Softdrugsteelt reguleren» van de Taskforce beleidsalternatieven. In de eerdergenoemde *ex ante impactanalyse* is echter geen sprake meer van een dergelijke besparing. De *ex ante impactanalyse* spreekt over *extra* kosten voor het handhaven van de wet, die bij intensief toezicht worden begroot op 1,8 à 4,9 miljoen euro per jaar.

De leden van de **SGP**-fractie begrepen niet hoe het voor een wietteler mogelijk is om met het oog op het belang van de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjiesj. Deze leden gaan ervan uit dat hasj en wiet consumeren per definitie niet in het belang van de volksgezondheid is. Vanuit dit uitgangspunt vroegen zij waarom de nadelen van het gebruik van hennep en hasjiesj voor de initiatiefneemster geen reden zijn geweest om helemaal te stoppen met het gedogen van drugs, zowel wat betreft de verkoop, het gebruik als de teelt.

De initiatiefneemster stelt vast dat de mens genotsmiddelen pleegt te gebruiken die, mits geproduceerd onder controle en vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden, in het algemeen bij normaal en matig gebruik vrijwel geen of beperkte schade voor de gezondheid met zich meebrengen. Maar de initiatiefneemster beaamt ook dat, in bepaalde situaties en bij onmatig gebruik, genotsmiddelen in meerdere of mindere mate gezondheidsrisico's met zich mee kunnen brengen; onder meer door verslaving. Het beleid van de overheid is erop gericht die risico's te beperken. Dat gebeurt onder meer door voorschriften over en controle op de kwaliteit van de producten, voorschriften over etikettering en beperking van verkooppunten, het vaststellen van leeftijdsgrenzen voor de verkoop aan minderjarigen en voorlichting over gezondheidsrisico's. Zij noemt in dit verband bijvoorbeeld tabaksproducten en alcoholhoudende dranken.

Te midden hiervan nemen hennep en hasjiesj een uitzonderingspositie in. Anders dan in geval van de andere genoemde genotsmiddelen is de productie en verkoop ervan illegaal en bestaat er dientengevolge geen controle op de kwaliteit. Alleen wordt – in sommige gemeenten – de verkoop ervan gedoogd. Deze uitzonderingspositie wordt niet gerechtvaardigd door grotere gezondheidsrisico's dan die welke verbonden zijn aan de andere genoemde genotsmiddelen. Daarbij komt dat deze uitzonderingspositie de gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan het gebruik van hennep en hasjiesj vergróót, doordat deze geen ruimte laat voor voorschriften over de productie en controle op de kwaliteit. Wat het wetsvoorstel doet is deze uitzonderingspositie in zoverre beëindigen, dat in ieder geval maatregelen in het belang van de volksgezondheid kunnen worden getroffen. Voor het overige blijft de positie van hennep en hasjiesj te midden van andere genotsmiddelen allesbehalve normaal. Het produceren en verkopen blijft immers strafbaar, maar wordt onder voorwaarden gedoogd.

5. Financiële aspecten

De leden van de **D66**-fractie vroegen of voor de gedoogde hennep telers, ondanks het moeten afdragen van belastingen een concurrerend prijspeil haalbaar is en zodoende de illegale hennep teelt effectief kan worden gefrustreerd.

De initiatiefneemster erkent dat het innen van belastingen een kostprijsverhogend effect heeft. Daar staat tegenover dat gereguleerde telers geen kosten hoeven te maken om zich aan het zicht van de autoriteiten te onttrekken en dat zij niet hoeven te vrezen voor strafrechtelijke sancties en ontneming van wederrechtelijk genoten voordeel. De initiatiefneemster verwacht niet dat gereguleerde teelt zich hierdoor uit de markt zal prijzen. Een deel van de huidige hoge verkoopprijs bestaat uit een risicopremie voor de illegale telers. Door het verdwijnen van de noodzaak voor een risicopremie en de mogelijkheden voor het realiseren van schaalvoordelen, acht de initiatiefneemster een concurrerend prijspeil voor gereguleerde teelt mogelijk. 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. Niet-gedoogde verkoop gaat niet alleen voor de verkoper, maar ook voor de koper met grotere risico's gepaard, zowel strafrechtelijk als voor de gezondheid, dan gereguleerde verkoop. Daarom ligt het in de rede te verwachten dat kopers bereid zijn om voor gereguleerde verkoop een hogere prijs te betalen.

De **GroenLinks**-fractieleiden merkten in paragraaf 4 op, dat er volgens berekeningen 24,8 miljoen euro op politiecapaciteit wordt bespaard. De initiatiefneemster had zich daarbij gebaseerd op het fiche «Softdrugsteelt reguleren» van de Taskforce beleidsalternatieven. In de in paragraaf 2 genoemde *ex ante impactanalyse* is echter geen sprake meer van een dergelijke besparing. De *ex ante impactanalyse* spreekt over *extra* kosten voor het handhaven van de wet, die bij intensief toezicht worden begroot op 1,8 à 4,9 miljoen euro per jaar.

De *ex ante impactanalyse* spreekt niet over de mogelijkheid om vergoedingen te heffen, jaarlijks en bij de aanvraag van een gedoogbesluit (artikel 7 Opiumwet). Daarmee zou een deel van de extra kosten kunnen worden gedekt.

De **GroenLinks**-fractieleiden merkten vervolgens op dat volgens de berekeningen van de initiatiefneemster de opbrengsten tussen de 200 en 300 miljoen euro worden geschat. Met betrekking tot de mogelijke besparing op onder andere illegaal afgetapte stroom vroegen zij of de initiatiefneemster het met de regering eens is dat die te optimistisch is. De initiatiefneemster heeft kennisgenomen van de mededeling van de Minister van Veiligheid en Justitie dat de onderbouwing van de extra inkomsten van 130 miljoen euro aan energiebelasting en BTW niet sluitend zou zijn.¹⁹ Zij had zich hierbij gebaseerd op berekeningen uit het rapport «Energietrends 2014» van ECN, Energie-Nederland en Netbeheer Nederland²⁰ en op de Ombuigingslijst 2016 van het Ministerie van Financiën²¹. In die ombuigingslijst werden de totale extra belastingontvangsten op 150 miljoen euro geraamd. In 2017 heeft het Ministerie van Financiën een nieuwe versie van de ombuigingslijst gepubliceerd. In de «Ombuigings- en intensiveringslijst 2017»²² zijn de totale extra belastingontvangsten van het reguleren van cannabisproductie naar beneden

¹⁹ Handelingen II 2016–2017, nr. 52, item 40, p. 29.

²⁰ [http://www.netbeheernederland.nl/Content/Files/file/EnergieTrends2014\(1\).pdf](http://www.netbeheernederland.nl/Content/Files/file/EnergieTrends2014(1).pdf)

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/01/ombuigingslijst>

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/03/ombuigings-en-intensiveringslijst-2017>

bijgesteld, naar structureel 70 miljoen euro. De initiatiefneemster gaat ervan uit dat deze haalbaar zijn.

De initiatiefneemster heeft zich voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel gebaseerd op ramingen van beleidsvarianten van het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau, zoals die zijn gepubliceerd in de hiervoor genoemde «Ombuigings- en intensiveringslijst 2017» van het Ministerie van Financiën en de publicatie «Keuzes in Kaart 2018–2021» van het Centraal Planbureau.²³ Door het Ministerie van Financiën werd de totale opbrengst in de variant «Reguleren cannabisproductie» in totaal op 95 miljoen euro structureel geraamd. Hiervan is 70 miljoen euro extra belastingontvangsten, 25 miljoen euro is de structurele besparing aan de uitgavenkant. Het Centraal Planbureau raamde de opbrengst van het reguleren van het telen, verkopen en gebruiken van softdrugs op 0,2 miljard euro.²⁴

De initiatiefneemster merkt op dat de financiële gevolgen met enige onzekerheid zijn omgeven, maar in alle ramingen positief zijn voor de overheidsfinanciën; ook als besparingen bij politie en justitie niet zouden kunnen worden gerealiseerd en rekening gehouden moet worden met extra kosten voor intensief toezicht op naleving van de wet, die in de *ex ante impactanalyse* zijn begroot op 1,8 à 4,9 miljoen euro per jaar.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of het opportuun en wenselijk zou zijn om, naar Canadese ambitie, een groot deel van de beoogde opbrengsten van het wetsvoorstel te besteden aan investeringen in bredere voorlichting over het ontmoedigen van drugsgebruik en het behandelen van verslavingen. Daarover zal de begrotingswetgever moeten besluiten.

Deze leden vroegen ten slotte of de initiatiefneemster de mening van de regering deelt, dat een verbruiksbelasting enkel te heffen is bij een legalisering van wiethandel. De initiatiefneemster merkt hierover allereerst op, dat de uitspraak van de Minister van Veiligheid en Justitie op dit punt niet zo stellig was. Hij zei «dat je dat eigenlijk niet kunt doen als je niet expliciet legaliseert».²⁵ De initiatiefneemster baseert zich op de ambtelijke notitie «Belastingheffing over met een ontheffing geproduceerde en verhandelde cannabis voor consumptieve doeleinden».²⁶ In deze notitie wordt een nationale verbruiksbelasting als mogelijkheid genoemd. Bepalend is naar haar oordeel, dat er geen internationale of nationale rechtsregels zijn, die zich tegen een verbruiksbelasting verzetten, zolang die geen negatieve invloed hebben op het buitenland. Belastingheffing in Nederland is pragmatisch: ook over illegale activiteiten is inkomstenbelasting verschuldigd. Het zou dan ook wat eigenaardig zijn, als – zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel – bij wet wel regels kunnen worden gesteld over tal van aspecten van de teelt en de verkoop van hennep en hasjesj, maar bij wet op dat gebied geen verbruiksbelasting geheven zou kunnen worden.

6. Internationaalrechtelijke aspecten

De leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** vroegen naar de internationaalrechtelijke houdbaarheid van het nu voorliggende wetsvoorstel, meer in het bijzonder de mogelijke strijd met het Enkel-

²³ <https://www.cpb.nl/publicatie/keuzes-in-kaart-2018-2021>

²⁴ Centraal Planbureau, *Keuzes in Kaart 2018–2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's* (2017), 278–279.

²⁵ Handelingen II 2016–2017, nr. 52, item 40, p. 31.

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/05/30/tk-besluit-op-wob-verzoek-over-regulering-van-wietteelt-en-belastingheffing-bij-coffeeshops>

voudig Verdrag inzake verdoovende middelen uit 1961, het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit 1971 en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikehandel in verdoovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988. Hierbij gaat het om de vraag of Nederland te goeder trouw al deze verdragen nakomt. In het internationale discours daarover – waarover de **VVD**-leden spraken – zou dat niet het geval kunnen zijn als de in het wetsvoorstel gekozen wijze van regulering gezien zou worden als een juridische kunstgreep met het oogmerk internationale verplichtingen te omzeilen. De initiatiefneemster acht dit niet aannemelijk. Daarvoor heeft zij vier argumenten.

In de eerste plaats kan erop gewezen worden, dat geen sprake is van legalisering en dat Nederland – juist om te kunnen blijven voldoen aan zijn verdragsverplichtingen – bewust gekozen heeft voor handhaving van de strafbaarstellingen met betrekking tot cannabis, dat slechts bepaalde gedragingen onder strikte voorwaarden worden gedoogd en dat een vervolgingsuitsluitingsgrond een gebruikelijke rechtsfiguur is.

In de tweede plaats is het gedogen van cannabis in Nederland niet nieuw. Coffeeshops worden hier al gedoogd vanaf 1970 zonder dat het nodig was de verdragen te veranderen of verlaten. Het is niet aannemelijk dat met het huidige gedoogbeleid de internationale verdragen (nog net) wèl te goeder trouw worden uitgevoerd, en dat dit (net) niet meer het geval zou zijn met gedogen overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel.

In de derde plaats zijn de doelstellingen van de verdragen van belang, en de daaraan ten grondslag liggende veronderstelling dat de volksgezondheid en bestrijding van criminaliteit gediend zijn met het uitbannen van cannabis voor recreatief gebruik. Dat geldt ook voor de voortschrijdende inzichten die er in verschillende staten die partij zijn bij de verdragen, zijn over de beste manier om – in het belang van de volksgezondheid – de teelt en het bezit van cannabis onder strenge voorwaarden uit de criminele sfeer te halen. Nadat dit initiatiefwetsvoorstel door de Tweede Kamer werd aangenomen heeft zich de in de memorie van toelichting weergegeven trend voorgezet: verschillende verdragspartijen zetten betekenisvolle stappen gezet richting decriminalisering. In het oog springt Canada waar men is overgaan tot legaliseren met de Cannabis Act die van kracht is geworden op 17 oktober 2018.²⁷ Die wet bepaalt op federaal niveau dat cannabis in Canada legaal geproduceerd, gedistribueerd, verkocht en bezeten mag worden. In Uruguay, waar de teelt en verkoop reeds in 2013 formeel werd gelegaliseerd, werd in de tweede helft van 2017 na vertraging bij de implementatie gestart met commerciële legale verkoop via apotheken.²⁸ Inmiddels hebben ook 14 staten van de VS op enigerlei wijze het gebruik en de commerciële distributie van cannabis gelegaliseerd.²⁹ In al deze voorbeelden gaat het om legalisering, in het licht van de verdragen is dat veel verstrekkender dan datgene wat met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd.

Naar aanleiding van een vraag van de fractieleden van het **CDA** voegt de initiatiefneemster hieraan toe, dat het haar bekend is dat afzonderlijke staten binnen de federale unie van de Verenigde Staten geen afzonderlijke internationale verdragen kunnen sluiten. Dat neemt echter niet weg dat in het kader van de vraag of de Verenigde Staten te goeder trouw hun

²⁷ Ook bekend als Bill C-45.

²⁸ <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/19/uruguay-marijuana-sale-pharmacies>.

²⁹ Alaska, Arizona, Californië, Colorado, Illinois, Michigan, Massachusetts, Maine, Montana, Nevada, New Jersey, Oregon, Vermont en Washington. Daarnaast hebben in totaal 35 staten medicinale cannabis gelegaliseerd.

verdragsverplichtingen nakomen, de regulering van cannabis door de 14 bedoelde staten wel degelijk betekenis kan hebben. Het is immers niet zo dat binnen een federale unie de verdragsverplichtingen voor bepaalde staten niet gelden. Bovendien is ook op federaal niveau verschuiving zichtbaar: het Amerikaanse congres stemde op 4 december 2020 in met de zogenoemde MORE Act, waarmee het congres voor het eerst instemde met wetgeving die het federale verbod op productie, distributie of bezit van cannabis voor individuen beëindigt.³⁰

Met betrekking tot België merkt de initiatiefneemster op dat bezit voor persoonlijk gebruik van één cannabisplant of minder dan 3 gram een verlaagde vervolgingsprioriteit heeft. Er kan bovendien in deze gevallen worden afgezien van vervolging. Het voornemen in 2014 van de Belgische regering voor een nultolerantiebeleid stuitte op kritiek vanuit de Belgische justitie en rechterlijke macht. Vanwege de capaciteit die een dergelijke aanpak zou vergen zou dit niet uitvoerbaar zijn. Dit is derhalve tot op heden niet ingevoerd.

In de vierde plaats beroept de initiatiefneemster zich op de studie van Van Kempen en Fedorova «Internationaal recht en cannabis II», waaruit blijkt dat, als aan vijf criteria is voldaan, positieve verplichtingen voortvloeiend uit internationale mensenrechtenverdragen voorrang dienen te krijgen op internationale drugsverdragen.³¹

De leden van de fracties van **D66**, **GroenLinks** en de **ChristenUnie** vroegen om nader in te gaan op deze criteria.

In de criteria komt steeds terug, dat aannemelijk moet zijn dat de regulering daadwerkelijk effectief moet zijn. Dat heeft betrekking op het volgende:

1. De regulering moet kunnen leiden tot een betere verwezenlijking van belangen die relevant zijn vanuit positieve mensenrechtenverplichtingen;
2. Aannemelijk moet zijn dat de regulering ook daadwerkelijk leidt tot een effectievere mensenrechtenbescherming;
3. De regulering moet worden gedragen door democratische besluitvorming op nationaal niveau, waarbij maatschappelijke participatie van belang is, omdat bij gebreke daarvan een maatregel in veel gevallen minder effectief zal zijn;
4. Andere landen mogen geen nadeel ondervinden van gereguleerd toestaan van de teelt van en de handel in cannabis en de regulering moet bij voorkeur effectiever zijn dan bij hantering van een prohibitief beleid dat volkomen in overeenstemming is met de drugsverdragen;
5. Een effectief ontmoedigingsbeleid ter ontmoediging, beperking en risicobewustwording van recreatief cannabisgebruik is verplicht.

Het wetsvoorstel is zodanig opgezet, dat het aan al deze criteria voldoet. Het eerstgenoemde criterium komt overeen met de doelstellingen van het wetsvoorstel: het dienen van de belangen van de volksgezondheid, de algemene veiligheid van personen en goederen en de openbare orde. Aan het tweede criterium wordt voldaan, omdat het (meer dan) aannemelijk is dat met het wetsvoorstel de volksgezondheid wordt bevorderd. Als het wetsvoorstel wet wordt, zal ook aan het derde criterium zijn voldaan. Hierna wordt in antwoord op een vraag van de **CDA**-fractieleden nog ingegaan op de zienswijze van het College van procureurs-generaal hieromtrent.

³⁰ The Marijuana Opportunity Reinvestment and Expungement Act. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2227>.

³¹ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M. I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatiefgebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016, p. 311.

Ook aan het vierde criterium wordt voldaan. Met het wetsvoorstel wordt een gesloten keten gerealiseerd, die op zichzelf geen gevolgen heeft voor het buitenland, nu eisen aan de verkrijgbaarheid voor consumenten niet worden versoepeld. Als de opsporings- en vervolgingscapaciteit in grotere mate ingezet kan worden voor bestrijding van de illegale export, is aannemelijk dat die zelfs kan worden vermindert. Ook aan het vijfde criterium wordt voldaan, doordat het wetsvoorstel aan gemeenten de verplichting oplegt daarover beleid en regels vast te stellen.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen wat de initiatiefneemster vindt van de optie dat de Eerste Kamer de Afdeling vraagt om voorlichting over dit gewijzigde wetsvoorstel. De initiatiefneemster heeft zelf geen behoefte aan een nader advies van de Afdeling. De Kamer zal hierover zijn eigen afweging moeten maken.

Hetzelfde geldt voor het verzoek van de **CDA**-fractieleden om een opinie van ter zake deskundige onafhankelijke wetenschappers. De initiatiefneemster heeft geen enkele reden om te twifelen aan de deskundigheid en de onafhankelijkheid van beide onderzoekers van de Radboud Universiteit. Zij merkt daarbij op dat een onderzoek van dezelfde omvang en met dezelfde diepgang als «Internationaal recht en cannabis II» een lange tijd in beslag zou nemen en niet per se een nieuw inzicht zal opleveren.

Naar aanleiding van een verzoek van de leden van de fractie van het **CDA** met betrekking tot het ingezetenen criterium merkt de initiatiefneemster op dat zij de stelling van de Afdeling dat er, ondanks de gekozen vormgeving, toch sprake kan zijn van legalisering van de handel in cannabis in materiële zin, waardoor het artikel van de vrijheid van diensten uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zou zijn, niet onderschrijft, gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie hieromtrent. De Minister van Veiligheid en Justitie merkte in de Tweede Kamer, met een verwijzing naar die jurisprudentie, daarover op dat het wetsvoorstel niets wijzigt aan de strafbaarheid van de verkoop van verdovende middelen en dat de regering in dit wetsvoorstel in de toepassing van het ingezetenen criterium dus geen beperking ziet van de vrijheid van diensten.³² Daarover nog apart een advies van deskundigen op het gebied van het Europees recht vragen acht de initiatiefneemster ook om die reden niet nodig. Bovendien kan geen enkel advies voorkomen dat de hier aan de orde zijnde rechtsvraag ooit aan het Hof van Justitie zal worden voorgelegd.

De leden van de fracties van **GroenLinks**, de **ChristenUnie** en – in paragraaf 7 – het **CDA** vroegen de initiatiefneemster hoe zij aankijkt tegen de reactie van het College van procureurs-generaal inzake de vijf criteria van Van Kempen en Fedorova.

Het college schenkt in het bijzonder aandacht aan wat Van Kempen en Fedorova opmerken in het kader van hun derde criterium – nationale democratische besluitvorming en het primariteitsbeginsel – met betrekking tot de rol van lagere overheden. Op grond daarvan trekt het college in twijfel of het voorliggende wetsvoorstel wel met dit criterium in overeenstemming is. De initiatiefneemster wijst op de precieze formulering van Van Kempen en Fedorova op dit punt: «Voor lagere overheden bestaat in beginsel niet de mogelijkheid om de nationale overheid (bestuur en wetgever) te dwingen cannabisteelt en -handel gereguleerd toe te staan indien de nationale overheid dit weigert.»³³ Het moge duidelijk zijn dat van een dergelijke dwang in het wetsvoorstel geen

³² Handelingen II 2016–2017, nr. 52, item 40, p. 31.

³³ A.w., p. 334.

sprake is, en dat die er ook niet is geweest in de aanloop naar het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet eerst en vooral in regelgeving op *nationaal* niveau. Daarin is het *omgekeerde* aan de orde van dwang van lagere overheden jegens de nationale overheid: het wetsvoorstel opent voor gemeentebesturen de *mogelijkheid* om te kiezen voor het gedogen van coffeeshops en verplicht hen om, *als zij daarvoor kiezen*, beleid en regels daarover vast te stellen en bij het verstrekken van gedoogbesluiten de daarover op *centraal* niveau, bij wet vastgestelde regels in acht te nemen.

Dat voor lagere overheden wel degelijk een rol is weggelegd in het kader van het drugsbeleid blijkt eens te meer als Van Kempen en Fedorova stellen dat indien de centrale overheid voorstander is van gereguleerd toestaan, voor het daarvoor benodigde draagvlak ook van belang kan zijn hoe lagere overheden die te maken hebben met drugsbeleid daar tegenaan kijken. De onderzoekers concluderen dat indien deze lagere overheden zich voorstander tonen, de nationale overheid nog makkelijker het standpunt kan innemen dat regulering vanwege positieve mensenrechtenverplichtingen is aangewezen in het eigen land. Dat lagere overheden zich in Nederland op grote schaal voorstander hebben getoond is thans een gegeven.³⁴

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** waarom niet gezocht is naar aansluiting bij het beleid van de meeste EU-lidstaten ten aanzien van teelt, handel en gebruik van hennep of hasjiesj merkt de initiatiefneemster op dat het beleid inzake de volksgezondheid en voorlichting over gezondheidsrisico's nog in hoge mate nationaal beleid is. Het treffen van maatregelen ter verzekering van het grondrecht op gezondheidszorg is dan ook in de eerste plaats een nationale verantwoordelijkheid.

Voor de initiatiefneemster is de bestaande situatie inzake het gedogen van coffeeshops het uitgangspunt geweest, van waaruit zij verdere verbeteringen heeft voorgesteld. Reeds dit vertrekpunt maakte het niet wel mogelijk om aan te sluiten bij de meeste EU-lidstaten. Overigens geeft de mate van effectiviteit van het drugsbeleid in andere landen ook geen aanleiding om het huidige beleid in restrictieve zin te wijzigen.

7. Overige

De **CDA**-fractieleden vroegen in te gaan op de adviezen van het College van procureurs-generaal en de Nationale Politie. De initiatiefneemster onderschrijft deze adviezen niet. De redenen daarvoor kwamen reeds aan de orde in paragraaf 2, waar de decentralisatie, het opportuniteitsbeginsel en de introductie van een vervolgingsuitsluitingsgrond aan de orde kwamen, in paragraaf 3, bij het gesloten houden van de keten en het mogelijk verschuiven van criminaliteit, en in paragraaf 6, waar de verenigbaarheid met internationale verdragen en het primariteitsbeginsel zijn besproken.

Nog niet aan de orde kwam de klacht van het college, dat de rol van het OM bij de vaststelling van het gemeentelijke coffeeshopbeleid en bij ieder gedoogbesluit dat de burgemeester te gering zou zijn. In het wetsvoorstel zijn op deze punten voorafgaand overleg met politie en OM voorgescreven. Waarom dat onvoldoende zou zijn wordt uit de reactie van het college niet duidelijk.

Meer in het algemeen is niet begrijpelijk waarom het college moeite heeft met het in de vervolgingsuitsluitingsgrond doorwerken van gemeentelijke verordeningen en besluiten. Kern van de zaak is, dat wie zich aan de wettelijke voorwaarden en de voorschriften van de gemeentelijke

³⁴ Zie bijvoorbeeld het rapport «Het falliet van het gedogen» en bijbehorend VNG-position paper.

verordeningen en besluiten houdt, niet kan worden vervolgd; en wie dat niet doet wèl. Dat is toch een heel gebruikelijke en ook wenselijke situatie. Aangenomen mag worden dat het OM op grond van zijn wettelijke taakopdracht regelmatig overtreders van gemeentelijke verordeningen vervolgt. Verordeningen die ingevolge de gemeentelijke autonomie en medebewind aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen. Daarbij blijft het OM beschikken over het opportuniteitsbeginsel: het is niet de gemeenteraad of de burgemeester die tot vervolging beslist, maar het OM. En of er een grond is voor vervolging hangt – zoals altijd – van het handelen van de dader af. Hij moet zich houden aan de bij wet en gemeentelijke verordening vastgestelde regels en de aan een gedoogbesluit verbonden voorschriften.

De **GroenLinks**-fractieleden vroegen of de initiatiefneemster het opportuun acht om, teneinde de toekomstige invulling van de AMvB adequaat vorm te geven, onderzoek te doen naar de ervaringen in andere landen die inmiddels al grote stappen hebben gezet in de regulering van softdrugs.

De initiatiefneemster gaat ervan uit dat de regering dat zal doen. Daarvan zal zeker geleerd kunnen worden.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de bevindingen van Europol in het rapport «Serious and Organised Crime Threat Assessment» en de ernstige conclusies in dit rapport voor Nederland. De initiatiefneemster gaat er vanuit dat wordt bedoeld op het hoofdstuk uit dit rapport dat gaat over cannabis. Uit dit hoofdstuk blijkt dat voor wat betreft de afzetmarkt in de EU, Albanië de belangrijkste bron is van wiet en Marokko van hasj. Nederland wordt in het rapport als het gaat om wiet als «main distribution hub» weergegeven. De initiatiefneemster gaat ervanuit dat hierop wordt bedoeld als door de genoemde leden naar «ernstige conclusies» wordt verwezen.

Dit wetsvoorstel stelt regels voor de binnenlandse markt, door het reguleren van een gesloten coffeeshopketen. Derhalve raakt dit voorstel slechts in beperkte mate aan de positie van Nederland als «distribution hub», zoals gesteld in het genoemde rapport. Zoals eerder gesteld benadrukt de initiatiefneemster dat naast dit wetsvoorstel de strijd tegen de illegale (internationale) hennephandel onverminderd van belang blijft.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen aan welke maatregelen de initiatiefneemster denkt bij de verplichting voor coffeeshophouders om maatregelen te nemen om overlast te voorkomen.

De initiatiefneemster wijst erop dat het aan het gemeentebestuur is om deze maatregelen te concretiseren, en dat die af zullen hangen van de plaatselijke situatie. In ieder geval zal het handhaven van de wettelijk verankerde criteria (nu nog de AHOJGH(I)-criteria) daar onderdeel van uitmaken. Maar daarnaast kunnen gemeenten om overlast tegen te gaan in een gemeentelijke verordening coffeeshophouders verplichten een beheersplan op te stellen, waarin bijvoorbeeld opgenomen dient te worden hoe wordt voorkomen dat bezoekers van de coffeeshop zich rondom de coffeeshop op straat zullen ophouden.

Deze leden vroegen ten slotte welke eisen de initiatiefneemster voor ogen heeft bij de regels die bij AMvB moeten worden gesteld voor zaken als het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van hennep en hasjiesj. De initiatiefneemster denkt daarbij in de eerste plaats aan regels over het op het etiket vermelden van de sterkte van de werkzame stoffen, alsmede van een algemene waarschuwing omtrent de risico's van het gebruik.

Voorts denkt zij aan een verbod van met name te noemen groeibevorderende middelen, die niet bij de teelt mogen worden gebruikt. Regels omtrent de bedrijfsvoering zullen in ieder geval eisen moeten stellen met betrekking tot een adequate beveiliging zowel met het oog op de algemene veiligheid van personen en goederen, als tegen diefstal, niet alleen ter plaatse van de productie, maar ook tijdens het vervoer. De administratie zal inzicht moeten geven in het aantal oogsten, de hoeveelheid vervaardigde producten en de afnemers. Voorts zal de administratie inzicht moeten bieden in de personalia van alle personen die bij het productieproces en bij het vervoer betrokken zijn. Uiteraard is dit geen uitputtende opsomming; het is aan de regering om de AMvB tot stand te brengen.

Bergkamp