

Vergaderjaar 2021–2022

24 077

Drugbeleid

Nr. 502

BRIEF VAN MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2022

Zoals toegezegd in het commissiedebat drugsbeleid van 12 mei jl. informeren wij u over i) de ervaren knelpunten bij het verkrijgen van een bankrekening door aangewezen telers en ii) de opgave uit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) om op korte termijn criteria vast te stellen voor de beoordeling van de uitkomsten van het experiment.

Stand van zaken experiment

Afgelopen maart¹ hebben wij uw Kamer per brief geïnformeerd over de voortgang van het experiment. Inmiddels is begin juni de eerste teler gestart met telen. Het streven is om in totaal tien telers aan te wijzen die gereguleerd de hennep en hasjiesj mogen produceren. Op dit moment zijn er negen aangewezen telers.

In het coalitieakkoord zijn nadere afspraken gemaakt over het experiment. Eén van de opgaven uit het akkoord betreft uitbreiding van het experiment met een grote stad. Wij hebben daarom burgemeesters van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gevraagd of zij interesse hebben in deelname aan het experiment en of zij uiterlijk vóór de aanvang van het zomerreces deze interesse kunnen laten blijken. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de wetswijziging om deelname van een extra gemeente mogelijk te maken. Wij verwachten deze kort na het zomerreces bij uw Kamer te kunnen aanbieden.

i. Bankenproblematiek telers experiment gesloten coffeeshopketen

In de brief van afgelopen maart is aan uw Kamer gemeld dat een aantal telers dat deelneemt aan het experiment gesloten coffeeshopketen aangeeft problemen te ervaren met het verkrijgen van een bankrekening.

¹ Kamerstuk 24 077, nr. 489.

In overleg met het Ministerie van Financiën gaan wij hieronder in op de stand van zaken daaromtrent.

Problematiek: aard en omvang

Om de problematiek te bespreken en tot oplossingsrichtingen te komen is de afgelopen maanden door onze ministeries overleg gevoerd met betrokken partijen, waaronder de telers en banken. De problematiek die bij de ministeries bekend is, is beperkt tot hoofdlijnen aangezien onvoldoende casuïstiek beschikbaar is. Vanzelfsprekend zullen wij, zodra er meer casuïstiek bekend wordt, hier nader naar gaan kijken en blijven wij in gesprek met betrokken partijen.

Op basis van de gesprekken met een bank en met de telers blijken banken verschillende knelpunten met betrekking tot het acceptatiebeleid of de risicobeoordeling te ervaren. Ten eerste blijkt dat banken belemmeringen zien om dienstverlening aan bepaalde telers aan te bieden, voortvloeiend uit hun taken en verantwoordelijkheden vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze belemmeringen hebben met name betrekking op de herkomst van vermogens en middelen van telers, hun antecedenten, en de bedrijfsstructuur van telers en betrokkenen die onvoldoende transparant is om de risico's te kunnen beheersen. Hierbij speelt volgens banken tevens hun beperkte informatiepositie met betrekking tot de telers een rol. Bij banken leven zorgen dat zij door deze beperkte informatiepositie tijdens het experiment onvoldoende zicht kunnen houden op de mogelijke risico's die de teler met zich meebrengt. Het gaat dan met name om informatie waarvoor de teler richting de Ministers een meldingsplicht heeft, bijvoorbeeld wanneer sprake is van beëindiging, overdracht of overgang van de onderneming of wijzigingen in de bedrijfsstructuur. Er leven zorgen bij banken dat zij deze informatie niet krijgen. Tot slot zien banken belemmeringen om dienstverlening aan telers aan te bieden vanwege de algemene voorwaarden die zij hanteren, of vanwege het feit dat de teler niet past binnen hun klantenbestand.

Beoordeling problematiek

Hoewel een aantal telers problemen heeft met het verkrijgen van een bankrekening, lijkt van een categorisch uitsluitingsbeleid (waarbij gehele sectoren worden uitgesloten bij alle banken) op dit moment geen sprake, getuige het feit dat drie telers wel een bankrekening hebben kunnen openen. Enkele telers hebben aangegeven dat de acceptatieprocedure bij de bank nog loopt.

In algemene zin geldt dat, zoals ook aangegeven in de brief van 8 september 2021², het aan een bank zelf is om haar strategie te bepalen en te bepalen met welke cliënten zij een zakelijke relatie aangaat of voortzet. Op grond van Wwft is een bank verplicht om risico-inschattingen te maken en daar het klantenacceptatiebeleid op af te stemmen. Ook kan een bank eventueel maatregelen treffen om risico's te beperken. De Wwft verplicht banken alleen om van een klant afscheid te nemen of een nieuwe klant te weigeren als een bank de geconstateerde risico's niet kan mitigeren of als de klant de benodigde informatie om een goede risicobeoordeling te maken niet aanlevert. Een verhoogd risico betekent niet dat een groep klanten categoriaal geweigerd mag worden.³ De Wwft schrijft voor dat de bank per klant een individuele risicobeoordeling

² Kamerbrief van 8 september 2021, «Reactie op FD-artikel «Rabobank sluit kleine autodealers uit vanwege risico's op witwassen», met kenmerk 2021-0000180721.

³ DNB Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en Sanctiewet (Sw) 2020, p. 23.

maakt. Wij vinden het belangrijk dat een bank in overleg treedt met de telers om vast te stellen om welke risico's dit precies gaat, welke maatregelen de sector en de individuele teler zelf kan nemen en welke voorwaarden de bank vervolgens nog aan individuele klanten moet stellen om de resterende risico's te mitigeren. Daarbij verwachten wij ook van de telers een constructieve houding, waarbij eventueel mitigerende maatregelen worden doorgevoerd en de benodigde documentatie wordt overlegd. Aangezien de tot nu toe gedeelde casuïstiek van de telers beperkt is, is het vooralsnog niet mogelijk te beoordelen of banken ten aanzien van telers daadwerkelijk een individuele risicobeoordeling hebben gemaakt en of er nog mogelijkheden zijn om dienstverlening aan de telers onder voorwaarden aan te bieden. Op basis van de tot nu toe gedeelde casuïstiek kan niet worden beoordeeld of, en zo ja, in hoeverre, een bemiddelende rol van de overheid tussen banken en telers zinvol is.

Op basis van het Besluit Experiment gesloten coffeeshopketen kunnen we aan de aanwijzing als teler een voorschrift verbinden ten aanzien van de ingebruikneming van de aanwijzing. Hieronder valt de mogelijkheid om voorschriften te stellen aan de termijn waarop de locatie, waar de hennep zal worden geproduceerd gereed moet zijn voor het starten met de teelt, of de termijn waarop daadwerkelijk met de teelt moet zijn gestart. Mochten een of meer telers hier niet aan voldoen, dan kan dit ertoe leiden dat de aanwijzing wordt ingetrokken en de volgende teler van de wachtlijst aangewezen wordt. Dit om alles in het werk te kunnen stellen dat bij de start van het experiment zoveel mogelijk telers in gereedheid zijn.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Zoals hierboven beschreven, mogen banken bepaalde cliëntgroepen niet categoriaal afwijzen en wordt van banken verwacht dat zij het gesprek aangaan met telers die deelnemen aan het experiment om te bekijken hoe mitigerende maatregelen getroffen kunnen worden om mogelijke risico's te beperken. Zoals gezegd beschikken wij op dit moment over onvoldoende casuïstiek, waardoor een bemiddelende rol van de overheid momenteel niet zinvol is.

Wel zijn wij in gesprek met betrokken partijen en wordt onderzocht of de informatiepositie van banken tegenover telers kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door middel van een informatieconvenant. Vanuit de sector is gevraagd of (bedrijfs)informatie van aangewezen telers tussen Rijk, banken en telers kan worden uitgewisseld. Ook tijdens een klantrelatie dient een bank een screening uit te voeren. De bank heeft zorgen dat tijdens het experiment geen goede screening op de teler uitgevoerd kan worden door een gebrek aan informatie. Dit gaat om informatie waarvoor de teler richting de Ministers een meldingsplicht heeft (art. 31 Besluit experiment gesloten coffeeshopketen), zoals: beëindiging, overdracht of overgang van de onderneming of het voornemen hiertoe, wijzigingen in de bedrijfsstructuur of in de verhoudingen binnen de onderneming of het feit dat niet wordt voldaan aan de overige bij of krachtens de wet gestelde regels of voorschriften. Of de situatie waarin niet (meer) voldaan kan worden aan eisen op het gebied van het omgevingsrecht. Overigens bestaat er geen zekerheid dat het verstrekken van deze informatie wel tot een bankrekening leidt omdat mogelijk andere belemmeringen hier nog aan in de weg staan.

Verder geldt ten algemene dat indien een bank weigert een bankrekening te verschaffen, ondanks dat naar het oordeel van de teler mogelijk mitigerende maatregelen getroffen zouden kunnen worden, de teler de zaak kan voorleggen aan de rechter. Om een dergelijke casus aan de

rechter voor te leggen, is een formeel afwijzend besluit van de bank niet noodzakelijk.

Verkenning mogelijkheden afwijken bestaande wet- en regelgeving

In het commissiedebat Drugsbeleid van 12 mei jl. (Kamerstuk 24 077, nr. 490) is aan het lid Sneller (D66) toegezegd om bij de verkenning naar oplossingsrichtingen ook het afwijken van bestaande wet- en regelgeving door het bieden van experimenteerruimte (ook wel «regulatory sandbox» genoemd) te betrekken. Er zijn twee mogelijke vormen van experimenteerruimte verkend, die naar onze opvatting onvoldoende soelaas bieden. Hieronder volgt een nadere toelichting op deze twee mogelijke vormen van experimenteerruimte.

1) Het laten vervallen van de geheimhoudingsplicht op het Bibob-onderzoek voor betrokken telers, waardoor deze informatie met de banken gedeeld kan worden

De eerste mogelijke vorm van experimenteerruimte betreft het aanpassen van artikel 28 van de Wet Bibob, waardoor de geheimhoudingsplicht op het Bibob-onderzoek voor betrokkenen vervalt en de Bibob van een aangewezen teler gedeeld kan worden met banken. De telers die deelnemen aan het experiment zijn immers reeds getoetst op grond van de Wet Bibob.

Wij vinden deze oplossingsrichting onwenselijk. Zelfs wanneer de inhoud van het (vertrouwelijke) Bibob-advies bekend wordt gemaakt aan banken, geldt dat het onwaarschijnlijk is dat de banken dan wel over de informatie beschikken die zij nodig hebben voor de Wwft-toets. Een Bibob-toets kan namelijk niet ter vervanging van het cliëntenonderzoek dienen. Het Bibob-advies zal immers niet op alle vragen die banken moeten beantwoorden voor het eigen cliëntenonderzoek antwoord geven. In de bijlage bij deze brief is de verhouding tussen de Bibob en de Wwft verder uiteengezet. Bovendien is het aanpassen van de geheimhoudingsplicht een verregaand instrument vanwege de zeer privacygevoelige informatie over betrokkenen én over derden die deel uitmaken van het Bibob-advies. Tot slot betreft een wetswijziging van deze aard een langdurig traject en biedt dit geen oplossing voor de kortere termijn.

2) Het wettelijk regelen van uitzonderingen op de Wwft indien het aangewezen telers betreft

De tweede mogelijke vorm van experimenteerruimte betreft het aanpassen van de Wet Experiment gesloten coffeeshopketen om de verhouding met de Wwft aan te passen. De Wwft stelt onder meer eisen aan banken over het cliëntenonderzoek. Met experimenteerwetgeving kan een uitzondering worden gemaakt op onderdelen van de Wwft (rekening houdend met de desbetreffende Europese regelgeving) en vereisten aan het cliëntenonderzoek waarbij banken mogen vertrouwen op een Bibob-advies en de aanwijzing als teler voor het experiment.

We zijn van oordeel dat het niet wenselijk is dat aangewezen telers integraal worden uitgezonderd van de eisen van banken in het acceptatieproces op grond van de Wwft. In het kader van de aanwijzing binnen het experiment wordt weliswaar een uitgebreide Bibob screening gedaan, maar het onderzoek richt zich hierbij op de (antecedenten van) betrokken partijen en hun relatie met de betrokkene(n) en heeft niet tot hoofddoel de financiële stromen zelf in kaart te brengen. Het is om die reden wenselijk dat de banken een zelfstandige rol blijven vervullen op grond van de Wwft. Bovendien zou het, om een dergelijke uitzonderingspositie voor

aangewezen telers in wetgeving te faciliteren, duidelijk moeten zijn welke onderdelen van de wet tijdelijk uitgezonderd worden en dient ook concreet omschreven te kunnen worden welke risico's ten aanzien van witwassen daarbij acceptabel worden geacht. De door de telers aangedragen casuïstiek is hiervoor onvoldoende inzichtelijk. Tot slot betreft ook de wetwijziging van deze aard een langdurig traject waardoor dit geen oplossing biedt voor de kortere termijn.

ii. Criteria voor de beoordeling van de uitkomsten van het experiment

In het coalitieakkoord is opgenomen dat op korte termijn criteria voor de beoordeling van de uitkomst van het experiment op het gebied van criminaliteit, volksgezondheid en preventie worden vastgesteld. Dit is met name van belang gezien het voornemen in het coalitieakkoord dat het kabinet in 2024 op basis van een evaluatieverslag over het experiment een kabinetsstandpunt inneemt en aan uw Kamer en de Eerste Kamer doet toekomen. Belangrijk is daarom om een indicatie te geven van welke informatie in 2024 beschikbaar is.

Onderzoek

De in het coalitieakkoord genoemde onderwerpen criminaliteit, volksgezondheid en preventie zijn onderdeel van het begeleidend onderzoek en het kabinet wenst dan ook bij de uitwerking van de criteria zoveel mogelijk aan te sluiten bij de onderzoeksresultaten. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoekconsortium in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).⁴ De onderzoekers voeren voorafgaand aan de experimenteerfase een nulmeting uit en verrichten tijdens de experimenteerfase elk jaar een effectmeting. Van iedere meting stellen zij een monitorrapportage op. Het onderzoeksteam wordt begeleid door een bij de wet ingestelde onafhankelijke begeleidings- en evaluatiecommissie. Deze commissie heeft de wettelijke taak om het onderzoek naar het experiment te begeleiden en haar eigen bevindingen en mogelijke aanbevelingen op te stellen op basis van de evaluatie van het experiment. In de wet⁵ is opgenomen dat dit verslag van de commissie uiterlijk acht maanden vóór het aflopen van de experimenteerfase (vier jaar) moet worden aangeleverd.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: «In hoeverre en op welke wijze is het mogelijk om een «gesloten keten» te creëren waarbij uitsluitend op kwaliteit gecontroleerde cannabis, zonder inmenging van criminelen, aan coffeeshops wordt geleverd en welke eventuele effecten heeft de hierop gerichte gesloten keten op ontwikkelingen op het gebied van openbare orde, veiligheid, overlast en volksgezondheid in interventiegemeenten ten opzichte van vergelijkingsgemeenten?».

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn onderzoeksvragen opgesteld en onderverdeeld in zes categorieën:

1. teelt en distributie
2. aanbod en gebruik
3. overlast en criminaliteit
4. volksgezondheid
5. werking van de gesloten keten
6. relatie tot andere ontwikkelingen

⁴ Kamerstuk 34 997, nr. 26.

⁵ Wet experiment gesloten coffeeshopketen. Artikel 11, lid 3.

Zoals uit deze zes categorieën blijkt, sluiten deze in samenspraak met de onderliggende onderzoeksvragen, goed aan op de drie genoemde onderwerpen uit het coalitieakkoord.

Beschikbare informatie in 2024

Bij het opstellen van het coalitieakkoord was er nog zicht op dat dit jaar het experiment daadwerkelijk kon starten met de verkoop van de gereguleerde hennep en hasjiesj. Helaas hebben we in maart⁶ moeten constateren dat een start in 2022 niet realistisch bleek te zijn. Op grond van de inschatting van afgelopen maart loopt de experimenteerfase medio 2024 maximaal één jaar. De huidige verwachting is dat de eerste monitoringsrapportage na de zomer van 2024 opgeleverd kan worden – de eerste van in totaal vier jaarlijkse monitoringsrapportages. De onderzoekers en de begeleidings- en evaluatiecommissie hebben aangegeven dat uit eigen ervaring en uit de internationale literatuur blijkt dat er zo kort na een introductie van een beleidswijziging veelal nog geen betrouwbaar beeld kan worden gegeven van de *effecten* van de beleidswijziging. Zelfs indien er ten tijde van de eerste monitoringsrapportage grote verschillen worden waargenomen ten opzichte van de gedoogsituatie, dan is het de vraag of deze in de periode daarna ook zo blijven. Dit is de reden waarom jaarlijkse vervolgmetingen worden uitgevoerd. Gezien deze inschatting van de onderzoekers en de begeleidings- en evaluatiecommissie zijn dus over de effecten op de drie in het coalitieakkoord genoemde onderwerpen criminaliteit, volksgezondheid en preventie nog geen algeheel conclusieve uitspraken te doen in 2024. Gelet op het vorenstaande hebben de onderzoekers aangegeven dat een evaluatieverslag in 2024 zoals afgesproken in het coalitieakkoord niet mogelijk zal zijn. De begeleidings- en evaluatiecommissie onderschrijft dit.

Belangrijk is daarom te bekijken wat er in 2024 wel beschikbaar aan informatie kan zijn om te bezien hoe we verder gaan. Het onderzoeksteam maakt bij hun onderzoek onder meer gebruik van interviews met (in)direct betrokkenen, het afnemen van enquêtes bij coffeeshopbezoekers en andere cannabisconsumenten, omwonenden en coffeeshophouders, de bestaande literatuur en cijfermatige systeemkennis. In de interviews en enquêtes zal ook aandacht worden besteed aan criminaliteit, volksgezondheid en preventie. Na de zomer van 2024 zijn de eerste resultaten hiervan terug te vinden in de monitoringsrapportage. Zoals de onderzoekers en begeleidings- en evaluatiecommissie hebben aangegeven geven deze resultaten alleen nog geen zicht op mogelijke effecten. Het onderzoeksteam verwacht dat het in 2024 wel mogelijk zal zijn om op basis van de eerste monitoringsrapportage een kwalitatief beeld te schetsen van de percepties over de werking van de gesloten keten op de korte termijn.

Naast de in 2024 beschikbare onderzoeksresultaten zijn er in 2024 ook andere opbrengsten te verwachten. Voorts hebben de afgelopen jaren geleid tot waardevolle opgedane ervaringen en getrokken lessen van alle betrokken partijen in de voorbereidende fase. Ervaringen zijn inmiddels opgedaan met bijvoorbeeld de selectie van telers en de problemen waar aangewezen telers tegenaan lopen zoals het verkrijgen van de locatie of een bankrekening. De verwachting is dat ook gedurende het eerste experimenteerjaar veel en nuttige kennis wordt vergaard op allerlei gebieden. Gedacht kan worden aan de werking van het Track-en-Trace systeem tot aan de ervaringen van de consumenten in de coffeeshops. Ook zal het eerste jaar veel inzichten geven in het toezicht op het experiment en de (cannabis)markt die gaat ontstaan tussen coffeeshop-

⁶ Kamerstuk 24 077, nr. 489.

houders en telers. Tevens is de afgelopen jaren waardevolle kennis en expertise opgedaan over op welke wijze een gesloten keten met op kwaliteit gecontroleerde hennep en hasjesj kan worden opgezet. De adviescommissie o.l.v. prof. dr. Knottnerus heeft in de twee opgeleverde rapporten⁷ nuttige adviezen opgenomen over op welke wijze deze keten is in te richten. Daarnaast is de afgelopen jaren intensief samengewerkt en kennis uitgewisseld met partijen als gemeenten, toezichthouders en strafrechtelijk partners en is regelmatig input en expertise geleverd door coffeeshophouders en aangewezen telers. De komende periode zullen we deze opgedane kennis en ervaringen uitvragen en borgen, zodat deze opbrengsten kunnen worden betrokken in de toekomst. Ook internationale ontwikkelingen en draagvlak bij betrokken partijen zijn belangrijke factoren om in kaart te brengen.

Al deze factoren zullen in hun geheel worden bekeken om in de toekomst te kunnen komen tot een duidelijker en samenhangend coffeeshopbeleid. Zoals ook in het coalitieakkoord is opgenomen, worden tijdig juridische en praktische voorbereidingen getroffen om na afloop van de experimenten zoveel mogelijk direct te kunnen handelen in lijn met de uitkomst hiervan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Kuipers

⁷ Kamerstuk 24 077, nr. 416 en Kamerstuk 34 997, nr. 29.