

Vergaderjaar 2022–2023

36 279

Wijziging van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de toevoeging van een elfde gemeente aan het experiment

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Op 1 juli 2020 is de Wet experiment gesloten coffeeshopketen in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk om een experiment met de teelt en verkoop van hennep of hasjiesj¹ voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen uit te voeren. Er is sprake van een «gesloten coffeeshopketen, omdat aangewezen telers hun hennep uitsluitend mogen leveren aan de coffeeshophouders in de deelnemende gemeenten en die coffeeshophouders uitsluitend de door de aangewezen telers geteelde hennep mogen verkopen.

De levering aan en de verkoop van de ten behoeve van het experiment geteelde hennep in coffeeshops zal blijkens artikel 6, eerste lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen plaatsvinden in maximaal tien gemeenten. De tien deelnemende gemeenten zijn in artikel 2, eerste lid, van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen aangewezen en betreffen: Arnhem, Almere, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid een elfde gemeente aan het experiment toe te voegen. In het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen zal de betreffende elfde deelnemende gemeente worden aangewezen.

De aanleiding voor die wijziging is het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst»². Hierin is over de Wet experiment gesloten coffeeshopketen het volgende aangekondigd: «De experimenten op basis van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen worden voortgezet en uitgebreid met een grote stad. Op korte termijn worden criteria vastgesteld voor de beoordeling van de uitkomst van de experimenten op het gebied van criminaliteit, volksgezondheid en preventie. Het

¹ Ten behoeve van de leesbaarheid van deze toelichting zal hierna uitsluitend worden gesproken van hennep, maar daaronder moet mede hasjiesj worden begrepen.

² VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025». Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.

kabinetsstandpunt over het evaluatieverslag over de experimenten wordt in 2024 aan de Kamers gezonden. De uitkomst van de experimenten is leidend. Voorafgaande aan het evaluatieverslag worden, mede op basis van tussentijdse monitoring, juridische en praktische voorbereidingen getroffen om na afloop van de experimenten zoveel mogelijk direct te kunnen handelen in lijn met de uitkomst hiervan.»³

Voor een beter begrip van dit wetsvoorstel zal hierna in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen van het experiment en de huidige stand van zaken van de implementatie daarvan worden toegelicht.

2. Hoofdlijnen van het experiment

2.1 Opzet experiment en huidige stand van zaken

De achtergrond van het experiment met een gesloten coffeeshopketen is de ervaring van het lokale bestuur met de ongereguleerde teelt en levering of aanvoer van de hennep aan coffeeshophouders – in de praktijk wordt dit ook wel aangeduid als de achterdeur – en de ongewenste effecten daarvan.⁴ Tegelijkertijd is onduidelijk of het reguleren van die achterdeur tot een uitbanning van die invloeden en risico's kan leiden. Door het experiment met een gesloten coffeeshopketen kan op basis van de opgedane kennis en ervaring inzicht worden gekregen of het mogelijk is een gesloten coffeeshopketen te realiseren met op kwaliteit gecontroleerde hennep en wat de effecten daarvan zijn.

De Wet experiment gesloten coffeeshopketen betreft een zogeheten «experimenteerwet», hetgeen betekent dat voor de duur van het experiment wordt afgeweken van de bestaande wet- en regelgeving. Het verbod in artikel 3, onder B en C, van de Opiumwet ten aanzien van de daarin vermelde handelingen (zoals telen, afleveren en verkopen) wordt gedurende het experiment buiten toepassing verklaard. Dit betekent dat de aangewezen telers en andere personen die aan dit experiment meedoen, zoals de vervoerders, niet strafbaar zijn zolang zij zich houden aan de eisen die aan die handelingen bij of krachtens de Wet experiment gesloten coffeeshopketen zijn gesteld.

Het experiment heeft een in tijd beperkte duur en bestaat uit vier fasen. Met de inwerkingtreding van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving op 1 juli 2020 ving de eerste fase van het experiment aan: de voorbereidingsfase. Deze fase is bedoeld om de telers aan te wijzen die zullen deelnemen aan het experiment. Zoals uit onze brief van 2 december 2022⁵ over de stand van zaken van het experiment volgt, is dit selectieproces gevorderd. Op de datum van de brief waren er negen telers aangewezen. De voorbereidingsfase is daarnaast bedoeld om telers, gemeenten, coffeeshops en andere deelnemers aan het experiment in staat te stellen zich voor te bereiden op hun deelname aan het experiment. Gelijktijdig treft in deze fase de Begeleidings- en evaluatiecommissie⁶ de voorbereidingen voor het volgen van het experiment en voor de evaluatie daarvan. Binnen de voorbereidingsfase zal de tweede fase, de overgangsfase starten, omdat voor coffeeshops een plotselinge overgang van de gedoogsituatie naar de

³ Coalitieakkoord 2021–2025, pagina 18.

⁴ Paragraaf 3 van het rapport «Het failliet van het gedogen; Op weg naar de cannabiswet» van november 2015 van de bestuurlijke werkgroep modernisering Cannabisbeleid, in opdracht van het VNG-bestuur.

⁵ Kamerbrief over stand van zaken experiment gesloten coffeeshopketen van 2 december 2022, kenmerk 3472431-1040160-VGP.

⁶ Zie artikel 11, eerste lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

experimenteerfase niet wenselijk is.⁷ In deze fase mogen coffeeshops in de deelnemende gemeenten, naast de gedoogde verkoop, starten met de verkoop van hennep afkomstig van aangewezen telers.

Na de overgangsfase zal de derde fase, de experimenteerfase, van start gaan.⁸ In die fase die vier jaar beslaat, mag door de aangewezen telers hennep worden geteeld en geleverd aan de coffeeshophouders die zijn gevestigd in de deelnemende gemeenten en mogen die coffeeshophouders uitsluitend de door de aangewezen telers geteelde hennep verkopen. De deelnemende coffeeshophouders zullen tijdens deze fase van het experiment dus geen hennep mogen verkopen die zij op andere (illegale) wijze hebben verkregen. Na de experimenteerfase volgt de laatste fase, de afbouwfase, die binnen zes maanden moet zijn afgerond. In de afbouwfase wordt teruggekeerd naar de situatie zoals deze vóór aanvang van het experiment was waarin wordt voldaan aan de gedoogcriteria van het huidige beleid.⁹ De afbouwfase dient ertoe om te voorkomen dat na afloop van de experimenteerfase meteen in strijd met de wet wordt gehandeld. Voor het geval besloten wordt om het experiment in algemeen geldende wetgeving om te zetten, bestaat de wettelijke mogelijkheid om de experimenteerfase met ten hoogste anderhalf jaar te verlengen¹⁰, zodat inclusief de afbouwfase van zes maanden de geldigheidsduur van beide fasen tezamen ten hoogste zes jaar zal zijn.

De ingestelde Begeleidings- en evaluatiecommissie¹¹ heeft tot taak om het experiment te volgen en te evalueren en daarover verslag uit te brengen aan de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en Veiligheid. De Begeleidings- en evaluatiecommissie begeleidt tevens het onderzoeksconsortium dat door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is ingesteld. Het onderzoeksconsortium monitort de geslotenheid van de keten en de effecten op het gebied van criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid. In september 2021 is het onderzoeksconsortium begonnen met de nulmeting, om de situatie voorafgaand aan het experiment in kaart te brengen.

2.2 Keuze deelnemende gemeenten

Bij de totstandkoming van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen stond het vorige kabinet een in duur en omvang beperkt experiment voor, waarvan de resultaten en effecten nauwgezet gevolgd en geëvalueerd worden. Zoals in het kader van het voorstel van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen is toegelicht¹², is ten aanzien van het aantal deelnemende gemeenten een afweging gemaakt, waarbij verschillende invalshoeken zijn betrokken. Zo is de spanning met het geldende internationale en Europese recht en de zorgen bij buurlanden over mogelijke grensoverschrijdende effecten nadrukkelijk meegewogen bij de selectie van de gemeenten, net als voldoende variatie in type gemeenten en de geografische spreiding van de gemeenten, en de consequenties voor toezicht en handhaving, capaciteit en middelen. Het toenmalige kabinet hechtte er op grond van die afweging aan om vast te houden aan

⁷ Zie artikelen 36 en 37 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen.

⁸ Blijkens artikel 4 van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen vangt de uitvoering van het experiment aan op een bij besluit van de Ministers van Medische Zorg en voor Justitie en Veiligheid vastgesteld tijdstip.

⁹ Het huidige gedoogbeleid houdt in dat, mits coffeeshops die lokaal zijn toegestaan zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie en eventuele lokaal aanvullend opgestelde eisen, de verkoop van hennep in deze coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd. De hennepproductie- en handel wordt niet gedoogd.

¹⁰ Zie artikel 4, eerste lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

¹¹ Zie Kamerstukken II 2019/20, 34 997, nr. 36 en voor het instellingsbesluit Stcrt. 2020, 54345.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 3, paragraaf 4.1.

een overzichtelijk experiment in zes tot tien gemeenten, zoals afgesproken in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»¹³. Met dit aantal gemeenten kunnen zinvolle uitspraken worden gedaan over de geslotenheid van de keten en over de effecten op de volksgezondheid, criminaliteit en veiligheid en overlast, die ook in internationaal en Europees verband relevant zijn. Er is voorts gekozen voor een experiment waarbij alle houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan, onder de reikwijdte van het experiment vallen. De coffeeshophouders hebben niet de keuze om al dan niet mee te doen.¹⁴

De ter voorbereiding van het experiment ingestelde Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen¹⁵ (hierna: Adviescommissie) heeft in haar rapportage van augustus 2019¹⁶ tien gemeenten genomineerd voor deelname aan het experiment gesloten coffeeshopketen. Het toenmalige kabinet volgde met de keuze voor de tien genomineerde gemeenten het advies van de Adviescommissie.¹⁷

2.3 Toevoeging van een elfde gemeente

Het huidige kabinet heeft in het coalitieakkoord opgenomen om een grote stad toe te voegen aan het experiment gesloten coffeeshopketen. Daarom is bij brief van 11 mei 2022 aan de 32 burgemeesters van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners – de zogeheten G32-gemeenten – gevraagd om voor 8 juli 2022 kenbaar te maken of hun gemeente interesse heeft in deelname aan het experiment zoals dat is vormgegeven in de wet- en regelgeving.

Twee grote gemeenten hebben interesse in deelname kenbaar gemaakt, ieder onder voorbehoud van een voorwaarde die een afwijking betekent van het kader voor de huidige tien deelnemende gemeenten. De consequenties voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een eventuele aanpassing van de voorwaarden en voor de monitoring en effectmeting door de onderzoekers dienen verder te worden uitgewerkt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de toevoeging van de extra gemeente niet tot vertraging van de start van de experimenteerfase leidt.

¹³ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021». Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, pagina 5.

¹⁴ Dit was tevens geadviseerd door de ter voorbereiding van het experiment ingestelde Adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18 24 077, nr. 416, Rapport «Een experiment met een gesloten cannabisketen» van 20 juni 2018. Zie de reactie van het kabinet op het rapport, Kamerstukken II 2017/18 24 077, nr. 422.

¹⁵ Instellingsregeling Adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen (Stcrt. 2018, 11571).

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 29, Rapport «Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen, Tweede rapportage van de adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen» van augustus 2019.

¹⁷ Zie Kamerstukken II 2018/19, 34 997, nr. 29, 30 en Kamerstukken II 2019/20, 34 997, nr. 31 voor de kabinetsreactie op de tweede rapportage van de Adviescommissie, de wijziging van artikel 2 van het ontwerpBesluit experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de aanwijzing van deelnemende gemeenten en het verslag van het schriftelijk overleg over deze kabinetsreactie. Zie voorts paragraaf 2.1 van de nota van toelichting bij het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen, Stb. 2020, 185.

3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

De teelt en verkoop van hennep zijn voorwerp van regulering door drie VN-drugsverdragen en het Europees recht.¹⁸ In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting¹⁹ bij het voorstel van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen is onderbouwd dat het experiment daarmee in lijn is. Gelet op de omvang en de duur van het experiment gaat het om een zeer beperkte en louter nationale afwijking van het internationaal en Europees recht. Het toevoegen van een elfde gemeente aan het experiment maakt dit niet wezenlijk anders. Het voorgenomen experiment voorziet in een wettelijk gewaarborgde evaluatie met een sterk wetenschappelijk karakter, waaraan de onderzoeksgegevens van een elfde gemeente, zijnde een grote stad met een aanzienlijk aantal coffeeshops, een wezenlijke bijdrage kunnen leveren. Het experiment zal naar verwachting nieuwe wetenschappelijke inzichten opleveren in het belang van de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding, openbare orde en bestrijding van overlast, doelen die ook ten grondslag liggen aan de drie VN-drugsverdragen en het Europees recht. In het licht van het voorgaande acht de regering de voorgestelde uitbreiding van het experiment met een elfde gemeente verdedigbaar.

4. Toezicht en handhaving

Op de naleving van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en de daarop gebaseerde regelgeving wordt toezicht gehouden door de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: IJenV), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten, ieder voor hun eigen verantwoordelijkheid. Bij overtreding wordt primair bestuurlijk gehandhaafd. De politie en het openbaar ministerie (hierna: OM) blijven verantwoordelijk voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten.

Op 1 augustus 2021 is het specifieke interventiebeleid Experiment gesloten coffeeshopketen van de NVWA²⁰ in werking getreden en op 1 november 2021 het handhavings- en boetebeleid van de IJenV²¹. Onder coördinatie van de IJenV is daarnaast met de NVWA, de tien burgemeesters van de deelnemende gemeenten, de politie en het OM een handhavingsarrangement opgesteld.²² Het arrangement beschrijft het handelen van partijen bij overtreding van het bepaalde in de wet- en regelgeving inzake het experiment gesloten coffeeshopketen en bevat afspraken over de samenwerking van partijen, waaronder de uitwisseling van informatie. De toezichtactiviteiten in het kader van het experiment worden hiermee zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en complementair,

¹⁸ Dit betreft het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, zoals gewijzigd door het op 30 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, (Trb. 1987, 90), het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1990, 94), de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145 en PbEU 2000, L 239) en het Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel (PbEU 2004, L 335).

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 3.

²⁰ Stcrt. 2021, 31756.

²¹ Stcrt. 2021, 44238.

²² <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/publicaties/2021/11/01/toezicht--en-handhavingsarrangement-experiment-gesloten-coffeeshopketen>.

door het werkterrein van de verschillende toezichthouders af te bakenen en de afspraken met de politie en het OM vast te leggen.

Dit wetsvoorstel heeft geen uitbreiding van de toezichtstaak tot gevolg, maar wel uitbreiding van de reikwijdte van het toezicht door de landelijke toezichthouders. Het toevoegen van een elfde gemeente aan het experiment betekent dat in meer verkooppunten controles zullen plaatsvinden. Daarnaast heeft de burgemeester van de elfde gemeente de taak en bevoegdheid om toezicht te houden op de in die betreffende gemeente toegestane coffeeshophouders en, indien nodig, om te handhaven. De burgemeester kan gebruikmaken van het modelsanctie-beleid dat door de tien andere gemeenten is opgesteld en zich aansluiten bij het bestaande handhavingsarrangement. Voorts kan de elfde gemeente deelnemen aan de werkgroep Toezicht en Handhaving waarin de ministeries, gemeenten, landelijke toezichthouders, de politie en het OM vertegenwoordigd zijn. De werkgroep heeft het doel om onderling kennis uit te wisselen en nadere invulling te geven aan toezicht en handhaving binnen het experiment.

5. Consultatie

Het wetsvoorstel is voor advies toegezonden aan het College van procureurs-generaal, de nationale politie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, omdat zij een rol hebben die relevant is voor de uitvoering van het experiment. Alle drie de organisaties hebben te kennen gegeven geen aanleiding te zien om over het wetsvoorstel te adviseren.

Er is voor gekozen internetconsultatie over het wetsvoorstel achterwege te laten, omdat consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel. Het voorstel ziet immers enkel op het opnemen van een grondslag om het aantal gemeenten dat aan het experiment deelneemt, met één gemeente uit te breiden tot elf. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het coalitieakkoord waarin het experiment wordt uitgebreid met één gemeente. Internetconsultatie zou bijvoorbeeld niet kunnen leiden tot toevoeging van meerdere gemeenten. Daarbij heeft een rol gespeeld dat de burgemeesters van de 32 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, die voor aanwijzing als elfde gemeente in aanmerking zouden kunnen komen, bij brief van 11 mei jl. zijn geïnformeerd, zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven.

6. Regeldrukgevolgen en gevolgen doenvermogen burgers

Het wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven. Coffeeshophouders gevestigd in de elfde gemeente dienen zich te houden aan de voor het experiment geldende regels. Deze regels zijn uitgewerkt in het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen. Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Gelet op de inhoud van het wetsvoorstel, waarmee een extra gemeente aan het experiment wordt toegevoegd, heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor het doenvermogen van burgers.

7. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor de deelnemende elfde gemeente aan het experiment en de rijksoverheid (landelijke toezichthouders). In de nieuw deelnemende gemeente gelden de regels van het experiment voor alle door de burgemeester toegestane bestaande en

eventuele nieuwe coffeeshophouders. De financiële gevolgen zijn met name gelegen in de uitvoering van de toezichtstaak door de burgemeester en de landelijke toezichthouders. Voor een berekening hiervan is onder meer het aantal verkooppunten in de betreffende gemeente van belang. In de financiële gevolgen kan daarom pas meer inzicht worden gegeven bij aanwijzing van de deelnemende elfde gemeente. Het uitbreiden van het experiment met een elfde gemeente heeft daarnaast gevolgen voor het onderzoek, vanwege de uitbreiding van het onderzoeksgebied met een gemeente en met een controlegemeente. Om deze redenen zullen de financiële gevolgen bij het te wijzigen Besluit experiment gesloten coffeeshopketen nader worden uitgewerkt.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Met dit artikel wordt artikel 6, eerste lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen aangepast. In dat artikel is bepaald dat de aflevering aan en de verkoop van de hennep geschiedt in coffeeshops die gevestigd zijn in maximaal tien gemeenten. Door deze wijziging wordt het mogelijk gemaakt dat de aflevering aan en de verkoop van de hennep geschiedt in coffeeshops in maximaal elf gemeenten. In artikel 2 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen is bepaald welke tien gemeenten aan het experiment deelnemen (zie paragraaf 1 voor de aangewezen gemeenten). Bij algemene maatregel van bestuur zal in dat artikel de betreffende elfde gemeente worden aangewezen.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Het onderhavige wetsvoorstel zal de dag na publicatie in het Staatsblad in werking treden. Het is de bedoeling dat op datzelfde moment of vlak daarna het besluit tot wijziging van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in werking zal treden waarbij de elfde gemeente wordt aangewezen. Met die inwerkingtredingsdata wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. De reden hiervoor is dat het van belang is dat de elfde gemeente zich zo snel mogelijk op het experiment kan voorbereiden en direct met de andere aangewezen tien gemeenten met het experiment kan starten als het zover is (aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving).

Deze memorie van toelichting is mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

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