

Vergaderjaar 2017–2018

34 997

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 juli 2018 en het nader rapport d.d. 11 juli 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 mei 2018, nr. 2018000938, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 juli 2018, nr. W13.18.0121/III, bieden wij U hierbij aan.

In dit nader rapport is het advies van de Afdeling integraal overgenomen. De opmerkingen van de Afdeling zijn voorzien van een reactie. Onderdeel 1 van het advies betreft inleidende beschouwingen en is derhalve niet voorzien van een reactie.

Bij Kabinetsmissive van 29 mei 2018, no. 2018000938, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Medische Zorg, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen (Wet experiment gesloten coffeeshopketen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan het voornemen in het Regeerakkoord om wetgeving tot stand te brengen ten behoeve van een uniform

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

experiment met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik.² Het wetsvoorstel biedt de grondslag voor dit experiment. De nadere uitwerking van het experiment zal bij algemene maatregel van bestuur (amvb) geschieden. Het experiment strekt ertoe de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde te bevorderen. De meer concrete doelen van het experiment zijn: (1) te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops kan worden geleverd en (2) wat de effecten hiervan zijn.

De Afdeling is van oordeel dat het beoogde experiment vermoedelijk in strijd is met het geldende internationale en Europees recht. De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel gekozen is voor een beperkte opzet (omvang en duur) van het experiment. Gelet op de door de regering zelf gestelde ambities, is het de vraag in hoeverre het experiment met deze beperkte opzet voldoende zal zijn. De Afdeling adviseert om, mede in het licht van het advies van de Commissie Knottnerus, de opzet van het experiment nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat de grondslag voor een uniform experiment met de teelt en verkoop van op kwaliteit gecontroleerde hennep en hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen. Een gesloten coffeeshopketen wordt in de toelichting omschreven als een keten waarbinnen die handelingen overeenkomstig bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde regels plaatsvinden.

Het wetsvoorstel regelt de hoofdlijnen van de experimenteerregeling. De nadere uitwerking van het experiment vindt bij amvb plaats.³ Voor de invulling van deze amvb zal het advies van de Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen (hierna: commissie) als basis dienen.⁴ Dit advies is op 20 juni 2018 aangeboden aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg.⁵

Het wetsvoorstel regelt het volgende:

- Het verbod van artikel 3 van de Opiumwet wordt ten aanzien van bepaalde handelingen (telen, afleveren en verkopen) buiten toepassing verklaard voor deelnemers aan het experiment. Voorwaarde is wel dat zij zich aan de eisen van de experimenteerregeling houden.*
- De duur van het experiment is vier jaar met een afbouwfase van zes maanden. Bij amvb kan anders worden bepaald.*
- Het experiment zal plaatsvinden in maximaal tien gemeenten.*
- Er wordt een grondslag gecreëerd voor bestuurlijk toezicht op de naleving van de experimenteerregeling.*
- Er wordt een Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeeshopketen ingesteld die tot taak heeft het experiment te volgen en evalueren.*

Als achtergrond van de voorgestelde wet wijst de toelichting erop dat in de samenleving steeds nadrukkelijker aandacht wordt gevraagd voor de problematiek die de beperkte omvang van het gedoogbeleid met zich brengt. De ongereguleerde achterdeur heeft ongewenste effecten vanwege de criminogene invloeden die daarvan uitgaan. Bovendien levert

² «Vertrouwen in de toekomst», blz. 5.

³ Bij amvb zal o.m. het volgende worden geregeld: de criteria en procedure voor aanwijzing van telers, eisen aan het telen, afleveren en verkopen van cannabis, eisen aan coffeeshophouders, eisen aan de afbouw van het experiment, de gegevens die t.b.v. de evaluatie moeten worden geregistreerd.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3, slot.

⁵ Rapport «Een experiment met een gesloten cannabisketen» van de Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, 20 juni 2018.

het risico's op voor de volksgezondheid vanwege het gebrek aan toezicht op de kwaliteit van de hennep. Tegelijkertijd is het onduidelijk of het reguleren van die achterdeur tot uitbanning van die invloeden en risico's kan leiden. Door het experiment kan op basis van de opgedane kennis en ervaring inzicht worden verkregen in de effecten die optreden voor de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde en veiligheid en overlast, aldus de toelichting.⁶

2. Beoordeling wetsvoorstel

Dilemma: juridisch kader en het cannabisbeleid

Over de teelt en verkoop van cannabis zijn regels opgenomen in verdragen en het Europees recht.⁷ Deze verplichten staten ertoe de teelt en verkoop van cannabis te verbieden en te bestrijden. Een uitzondering hierop is slechts in één situatie mogelijk, namelijk wanneer cannabis ingezet wordt voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Hieruit volgt dat de ruimte om met het toelaten van teelt, de aflevering en de verkoop van cannabis te experimenteren voor recreatief gebruik zeer beperkt, zo niet afwezig is.

Tegelijkertijd speelt de cannabisproblematiek. Illegale productie en handel in cannabis hebben grote maatschappelijke en bestuurlijke problemen tot gevolg. Deze doen zich voor op het terrein van volksgezondheid, georganiseerde criminaliteit en de ondermijnende werking die van de georganiseerde misdaad uitgaat. Hiervoor hebben gemeenten recent nog nadrukkelijk aandacht gevraagd.⁸ Duidelijk is dat het huidige cannabisbeleid al enige tijd gebrekkig functioneert. De problemen in dat kader vloeien voor een deel voort uit de spanning tussen de ongereguleerde achterdeur en de gedoogde voordeur.

De keuze van de regering

De toelichting geeft zich rekenschap van het hierboven geschetste juridische kader en de vraag naar de toelaatbaarheid van het voorgestelde experiment in het licht van het internationale en Europese recht. Tegen de achtergrond van de ernstige cannabisproblematiek acht de regering het voorgestelde experiment met een gesloten coffeeshopketen echter verdedigbaar. Daarbij speelt de beperkte opzet en het wetenschappelijke karakter ervan een belangrijke rol. Bovendien verandert het voorgestelde experiment het strafbare karakter van de handelingen niet, zo is de redenering.⁹

⁶ Algemeen deel toelichting, paragraaf 1 getiteld «Doel van het wetsvoorstel».

⁷ Het gaat dan om het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen uit 1961, zoals gewijzigd door het Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (Trb. 1987, 90), het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit 1971 en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 (Trb. 1990, 94). Wat het Europees recht betreft gaat het om de Schengenuitvoeringsovereenkomst en het Kaderbesluit illegale drugshandel (2004/757/JBZ).

⁸ Dit is gebeurd in het rapport van de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid «Het failliet van het gedogen; Op weg naar de cannabiswet» uit 2015 (waarnaar de toelichting op het wetsvoorstel ook verwijst). De VNG heeft n.a.v. dat rapport een standpunt geformuleerd in de position paper van 11 mei 2016. Daarin wordt o.m. voorgesteld om bij een volgend kabinet te pleiten voor experimenteeruimte om de cannabisketen van productie tot en met verkoop eenduidig te regelen.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5 getiteld «Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten», vijfde tekstblok.

Beoordeling

Het beoogde experiment is vermoedelijk in strijd met het geldende internationale en Europees recht.¹⁰ Tegelijkertijd onderkent de Afdeling de hierboven geschetste cannabisproblematiek en constateert zij dat de regering beoogt door middel van het voorgestelde experiment te onderzoeken of een alternatief voor het huidige, weinig effectieve beleid mogelijk is. Dit in het belang van de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde, doelen die ook ten grondslag liggen aan de drie VN-drugsverdragen en het Europees recht.¹¹

De Afdeling merkt op dat het in het licht van het voorgaande essentieel is dat het experiment zinvol, geloofwaardig en wetenschappelijk verantwoord is. Daarnaast moet het experiment zodanig zijn opgezet dat het tot bruikbare resultaten leidt. Alleen als het experiment aan die eisen voldoet kan Nederland straks met de resultaten in de hand het internationale en Europese debat verder proberen te brengen.¹²

De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel gekozen is voor een beperkte opzet van het experiment,¹³ met tegelijkertijd hoge ambities ten aanzien van de uitkomsten: het doel van het experiment is niet alleen (1) te bezien of en hoe cannabis gedecriminaliseerd aan de coffeeshops kan worden afgeleverd, maar ook (2) wat de effecten daarvan zijn. Wat dit laatste betreft, moet het experiment zodanige resultaten opleveren dat op grond daarvan conclusies kunnen worden getrokken over de effecten op de volksgezondheid, de overlast en de criminaliteit, aldus de toelichting.¹⁴

Gelet op de genoemde ambities, wijst de Afdeling op de conclusies van de hiervoor genoemde adviescommissie ten aanzien van de omvang en duur van het experiment in relatie tot wetenschappelijk verantwoorde en zinvolle effectmeting. Gemeten naar de door de regering zelf gestelde ambities, zouden met het experiment zoals thans voorgesteld, onvoldoende effecten gemeten kunnen worden om van zinvolle uitkomsten te kunnen spreken. Effecten op volksgezondheid en criminaliteit zullen pas op lange termijn en in een omvangrijker experiment waarneembaar zijn, zo concludeert de commissie. Vanuit een wetenschappelijk oogpunt, beveelt de commissie dan ook een breder opgezet experiment aan zowel wat betreft het aantal deelnemende gemeenten als de duur ervan.

¹⁰ In haar advies over het initiatiefvoorstel Bergkamp heeft de Afdeling reeds opgemerkt dat de daarin beoogde gereguleerde legalisering van cannabis (uitsluiten van strafvervolgning o.g.v. teelt, bezit en verkoop van cannabis indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan) in strijd is met VN-drugsverdragen, en tevens met zeer grote waarschijnlijkheid in strijd met de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en het Kaderbesluit van de EU. Het onderhavige wetsvoorstel verschilt van het initiatiefvoorstel in die zin dat het hier om een afgebakend experiment gaat dat een tijdelijk karakter heeft.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6, eerste tekstblok.

¹² In dit verband wordt verwezen naar ontwikkelingen in een aantal landen op het gebied van de regulering van de teelt en de verkoop van cannabis (Uruguay, Canada en een aantal staten in de VS). Zie ook het recent uitgebracht rapport van de denktank «Institute of Economic Affairs» over legalisering van cannabis in het VK: https://www.theguardian.com/society/2018/jun/29/legalise-cannabis-in-uk-institute-for-economic-affairs?CMP=share_btn_link. Deze ontwikkelingen zijn in de Europese Unie niet onopgemerkt gebleven. De Europese Commissie heeft in haar evaluatie van de EU-drugsstrategie uit 2017 gewezen op het belang van aandacht voor de toenemende discussie op EU- en internationaal niveau over decriminalisering en legalisering van cannabis, zie COM(2017) 195 final.

¹³ Wettelijk is vastgelegd dat maximaal tien gemeenten mee kunnen doen. Verder is de duur van het experiment vier jaar, met daarna een afbouwfase van hoogstens zes maanden. Daarvan kan evenwel bij amvb worden afgeweken.

¹⁴ Algemeen deel toelichting, paragraaf 6 getiteld «Kabinetsbeleid inzake experimenteerbeplanningen», eerste tekstblok.

Gelet op de door de regering zelf gestelde ambities, is het de vraag in hoeverre het experiment voldoende zal zijn nu de regering voor een beperkte opzet (omvang en duur) heeft gekozen. De Afdeling adviseert om, mede in het licht van het advies van de Commissie Knottnerus, de opzet van het experiment nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

In het regeerakkoord is afgesproken om te komen tot een experiment met een gesloten coffeeshopketen. Het doel hiervan is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd aan de coffeeshops kan worden toegeleverd. Daarnaast wil het kabinet bezien wat de effecten van een dergelijk experiment zijn. Voor het kabinet zijn de experimenten waardevol vanwege inzicht in mogelijke effecten op criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid. Het uitgangspunt van het kabinet met betrekking tot de effectmeting is te zorgen voor een experiment dat wetenschappelijk relevant is en voldoende informatie oplevert om politieke besluitvorming op te baseren.

Het kabinet heeft een onafhankelijke commissie, onder leiding van de heer Knottnerus, gevraagd te adviseren over de vormgeving van het experiment¹⁵. De adviescommissie heeft aanbevelingen gedaan over hoe een gesloten keten kan worden gerealiseerd en heeft de keten verdeeld in de onderdelen productie, distributie en verkoop. Daarnaast besteedt zij aandacht aan preventie, toezicht en handhaving en de wijze van evaluatie en monitoring. De aanbevelingen en adviezen van de adviescommissie op deze verschillende aspecten zijn voor het kabinet waardevolle handvatten voor de uitwerking van het experiment. Het kabinet heeft op 6 juli jl. een brief aan de Tweede Kamer doen toekomen¹⁶, waarin wordt aangegeven op welke wijze met het advies van de adviescommissie zal worden omgegaan. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, wordt in de memorie van toelichting – overeenkomstig voornoemde kabinetsreactie – nader ingegaan op het advies van de adviescommissie en de voorgenomen uitwerking van het experiment.

Het kabinet realiseert zich dat het experiment spanning oplevert met het geldende internationale en Europees recht. De Afdeling wijst er bij dit onderdeel op dat het essentieel is dat het experiment zinvol, geloofwaardig en wetenschappelijk verantwoord is. De Afdeling wijst ook op het advies van de adviescommissie en adviseert om het experiment in de memorie van toelichting nader te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Het kabinet is van mening dat het goed mogelijk is om binnen de in het wetsvoorstel neergelegde kaders een zinvol, geloofwaardig en wetenschappelijk relevant experiment in te richten. De adviescommissie onderschrijft het uitgangspunt dat voor een zinvolle effectmeting sprake moet zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding. Zij acht het daarbij noodzakelijk dat er naast gemeenten waar het experiment wordt uitgevoerd, ook in controlegemeenten onderzoek naar effecten plaatsvindt. De adviescommissie spreekt zich in het advies niet uit over het benodigde aantal gemeenten waarin het experiment moet worden uitgevoerd. De commissie meent dat dit aantal pas kan

¹⁵ Het advies is op 20 juni 2018 uitgebracht en door het kabinet toegezonden aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 24 077, nr. 416 Rapport «Een experiment met een gesloten cannabisketen» van de Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, 20 juni 2018.

¹⁶ Deze kabinetsbrief van 6 juli 2018, kenmerk 1374242–178738-VGP, is ten tijde van het opstellen van het nader rapport toegezonden aan de Tweede Kamer. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-met-reactie-op-rapport-adviescommissie-experiment-gesloten-cannabisketen>.

worden bepaald als het onderzoeksontwerp door het in te schakelen onderzoeksteam is uitgewerkt. Zij spreekt wel de verwachting uit dat, om de ambitie van voldoende variatie waar te maken, aanzienlijk meer dan zes tot tien gemeenten nodig zijn.

Het kabinet heeft een brede afweging gemaakt, waarin verschillende invalshoeken zijn betrokken. De spanning met het geldende internationale en Europese recht en de zorgen bij buurlanden over mogelijke grensoverschrijdende effecten heeft het kabinet daarbij nadrukkelijk meegewogen, naast de consequenties voor toezicht en handhaving, capaciteit en middelen. Het kabinet hecht er dan ook aan om vast te houden aan een overzichtelijk experiment in zes tot tien gemeenten, zoals afgesproken in het regeerakkoord. Met het bij dit wetsvoorstel voorgestelde aantal gemeenten kunnen naar het oordeel van het kabinet 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. Het kabinet neemt de suggestie van de adviescommissie over om naast de aan te wijzen deelnemende gemeenten, controlegemeenten te betrekken in het experiment. De gemeten effecten worden vergeleken met aangrenzende gemeenten, gemeenten zonder coffeeshops en met landelijke trends zoals deze in bestaande monitoringsinstrumenten worden gerapporteerd. In lijn met het advies van de Afdeling zal besluitvorming over de verdere inrichting van het experiment, binnen de in het regeerakkoord gemaakte afspraken, mede worden gebaseerd op de aanbevelingen van de adviescommissie.

Bovenstaande afwegingen zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling, verwerkt in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel.

3. Ambthalfwijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op de volgende punten een aantal verbeteringen aan te brengen:

- a. In lijn met artikel 13b van de Opiumwet, zal de burgemeester van een deelnemende gemeente bevoegd moeten zijn tot handhaving ten aanzien coffeeshophouders die niet voldoen aan de voor hen op grond van de experimenteerwet geldende verplichtingen. Om die reden is in het nieuwe artikel 10 geregeld dat de burgemeester bij het niet voldoen aan de eisen, bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang;
- b. In het kader van de selectieprocedure voor de aanwijzing van telers, zal een toetsing plaatsvinden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Hiervoor is een aanpassing van die wet nodig. Die wijziging wordt gedaan door middel van het nieuwe artikel 14. Aangezien die wet tevens wordt gewijzigd door de Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders¹⁷, wordt in het nieuwe artikel 15 voorzien in een samenloopbepaling;
- c. Een bij besluit aangewezen teler zal zich moeten houden aan de voor hem geldende regels en voorschriften. Bij het niet naleven hiervan moet een aanwijzing kunnen worden ingetrokken. Hiervoor is nodig dat net als in artikel 8a en 8e, eerste lid, onder a, van de Opiumwet, aan de aanwijzing voorschriften kunnen worden verbonden. Daarnaast moet worden bepaald dat bij het niet voldoen aan die voorschriften,

¹⁷ Zie Kamerstukken II, 34 768.

- intrekking van de aanwijzing kan plaatsvinden. Hiervoor wordt een delegatiebepaling toegevoegd aan artikel 5;
- d. De ondertekening van de wet en toelichting is aangepast; mede-ondertekening vindt plaats door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in plaats van door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangezien de adviescolleges in de portefeuille van de Minister vallen.

Tot slot zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele wijzigingen van redactionele aard doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Wij mogen U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins

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