

Vergaderjaar 2021–2022

**34 165**

## **Voorstel van wet van de leden Sneller en Sjoerdsma tot wijziging van de Opiumwet teneinde de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten coffeeshopketen)**

**I HERDRUK<sup>1</sup>**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID<sup>2</sup>**

Vastgesteld 5 oktober 2021

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord van de initiatiefnemer en van de verslagen van het schriftelijk overleg met de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg en Sport over de stand van zaken van het experiment gesloten coffeeshopketen en van de antwoorden op de in het voorlopig verslag aan de regering gestelde vragen. Deze leden danken de initiatiefnemer en de regering voor de gegeven informatie en antwoorden. De antwoorden roepen echter verschillende nieuwe vragen van inhoudelijke en ook procedurele aard op. Daarbij willen deze leden voorop stellen dat zij het net als de initiatiefnemer(s) wenselijk vinden een oplossing te zoeken voor de achterdeurproblematiek in het coffeeshopbeleid. Om die reden hebben deze leden dan ook in 2019 ingestemd met de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en zetten zij zich in om dat experiment te laten slagen.

Omdat de procedure van het initiatiefvoorstel bijna vier jaar heeft stil gelegen en zich tal van ontwikkelingen hebben voorgedaan die relevant zijn voor de beoordeling van dit voorstel, sluiten de leden van de VVD-fractie op voorhand niet uit dat na beantwoording van de vragen in het nader voorlopig verslag behoefte kan zijn aan een aanvullende schriftelijke ronde.

<sup>1</sup> In de oorspronkelijk gepubliceerde versie ontbrak de vaststellingsdatum.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (voorzitter), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vacature (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolaï (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (ondervoorzitter), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD).

De leden van de **CDA**-fractie hebben met verbijstering kennisgenomen van het verzoek van de initiatiefnemers om de plenaire behandeling voort te zetten.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de beantwoording van de eerdere initiatiefnemer en de Ministers, waarvoor zij hen bedanken. Naar aanleiding van de antwoorden hebben de leden nog enkele vragen, die met name zien op mogelijke spanningen tussen de initiatiefwet en het experiment gesloten coffeeshopketen.

Met grote belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van de memorie van antwoord (van toen nog het lid Bergkamp) van 4 maart 2021, de brief van de Ministers voor Medische Zorg en Sport en van Justitie en Veiligheid van 16 april 2021, de brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport van 7 juni 2021 met de daarbij behorende beantwoording van de schriftelijke vragen. Kennisname van deze stukken roept bij de leden van de D66-fractie nieuwe vragen op die zij richten aan de nieuwe initiatiefnemers Sneller en Sjoerdsma, als ook aan de betrokken Ministers.

De leden van de fractie van de **PvdA** danken de initiatiefnemer en de regering voor de uitvoerige beantwoording van de vragen uit 2017. De beantwoording geeft desalniettemin aanleiding tot het stellen van enkele vervolgvragen. Ook de actualiteit, met name de samenloop met het experiment gesloten coffeeshopketen, geeft hiertoe aanleiding.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van de **ChristenUnie** kennisgenomen van de memorie van antwoord van de zijde van het lid van de Tweede Kamer Bergkamp. De leden waarderen de zorg en aandacht die zij aan de verdediging van haar initiatief voorstel heeft besteed. Tevens spreekt de fractie waardering uit voor de Tweede Kamerleden Sjoerdsma en Sneller, die bereid waren het initiatief voort te zetten. De leden zien uit naar de gedachtewisseling met de opvolgend initiatiefnemers, maar verhelen daarbij niet dat zij kritisch staan tegenover het voorgestelde. Graag stellen deze leden bij nader voorlopig verslag nog de volgende vraagpunten aan de orde.

## **2. Relatie met het experiment gesloten coffeeshopketen**

Bij brief van 15 november 2017 heeft de toenmalige initiatiefnemer meegedeeld de beantwoording van het voorlopig verslag vooralsnog aan te houden, daarbij verwijzend naar het in het regeerakkoord voorziene experiment met een gesloten coffeeshopketen.<sup>3</sup> Het demissionair worden van het kabinet was voor de initiatiefnemer blijkbaar aanleiding de beantwoording weer op te pakken. Daarbij hebben de leden van de **VVD**-fractie een aantal vragen.

Eén van de argumenten om het traject voort te zetten is de vertraging die het vorenbedoelde experiment heeft opgelopen. In de (aanbiedingsbrief van de) memorie van antwoord klinkt de suggestie door dat het experiment met te weinig ambitie wordt opgepakt en dat de vertraging onnodig is. Hebben de initiatiefnemers kennis genomen van het verslag van een schriftelijk overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg en Sport over de stand van zaken van het experiment gesloten coffeeshopketen? Daaruit blijkt onder meer dat de ingelote telers meer voorbereidingstijd nodig hebben. Op welke wijze draagt het vervolgen van de procedure van het initiatiefvoorstel bij aan een snellere

<sup>3</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 34 165, C.*

voortgang van het experiment? Hebben de ingelote telers nu bijvoorbeeld minder voorbereidingstijd nodig?

Kan ook het omgekeerde het geval zijn? Kan de voortgang van het experiment extra vertraging oplopen? Hoe hebben de initiatiefnemers zich verzekerd van voldoende vertrouwen bij de participanten aan het experiment, onder meer coffeeshophouders, telers en gemeentebe-stuurders, dat het vervolgen van de procedure van het initiatiefvoorstel niet verstorend werkt op het experiment. Kunnen de initiatiefnemers verslag doen van hun overleg ter zake?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of deze gecompliceerde materie niet om een procedurele afweging vraagt, waarbij zorgvuldigheid zwaarder weegt dan snelheid en de opportuniteit van het moment? Geeft voornoemd verslag van het schriftelijk overleg de initiatiefnemers nog aanleiding tot andere opmerkingen?

Kan de regering de meest actuele stand van zaken met betrekking tot het experiment weergeven?

De leden van de fractie van het **CDA** vragen welke urgentie de initiatief-nemers ervaren om niet – zoals overeengekomen – de uitkomst van de met zorg voorbereide experimenten af te wachten. Vinden zij het geen affront in de richting van de private en publieke partijen die zich ingespannen hebben en nog steeds inspannen om van deze experimenten een succes te maken? Kunnen de experimenten niet beter überhaupt stopgezet worden, indien de uitkomsten van de experimenten voor de initiatiefnemers er niet toe doen?

In haar brief van 7 juni 2021 reflecteert de Minister voor Medische Zorg en Sport op de verhouding tussen het initiatiefwetsvoorstel en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.<sup>4</sup> De Minister constateert dat een eventuele implementatie van het initiatiefwetsvoorstel op gespannen voet staat met het experiment wegens de verschillen in de basisstructuur van de twee stelsels die door respectievelijk de experimentwet en het initiatiefwetsvoorstel in leven worden geroepen. De leden van de **GroenLinks**-fractie onderschrijven het belang van het legaliseren van de gehele coffeeshopketen en hebben daarom een positieve grondhouding tegenover zowel het experiment als het initiatiefvoorstel. Daarom zijn zij benieuwd naar de visie van de initiatiefnemers op de verhouding tussen het initiatiefwetsvoorstel en het experiment. Hoe beoordelen zij de visie van de regering dat deze op gespannen voet staan met elkaar? Welke problemen voorzien zij bij de samenloop van het initiatiefvoorstel en het experiment? Zouden de initiatiefnemers bij de beantwoording van deze vragen in ieder geval in kunnen gaan op de verschillen tussen de twee stelsels (regulering tegenover codificering en uitbreiding van het gedoogbeleid) en de verschillen tussen bevoegdheden in de twee stelsels?

Zien de initiatiefnemers een rol voor het initiatiefvoorstel als «tussenop-lossing» voor de periode waarin het experiment gesloten coffeeshopketen nog niet is afgerond en op basis van de uitkomsten daarvan derhalve nog geen nieuw beleid tot stand is gekomen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe denken de initiatiefnemers te voorkomen dat de implementatie van de initiatiefwet als «tussenoplossing» de voortgang van het experiment belemmert?

---

<sup>4</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 34 165, F; Kamerstukken 34 997.*

Onderschrijven de initiatiefnemers dat de juridische constructie die is gekozen bij het experiment gesloten coffeeshopketen, namelijk het reguleren en daarmee legaliseren van de volledige coffeeshopketen, in principe te prefereren is boven een codificatie en uitbreiding van het gedoogbeleid, zoals het initiatiefvoorstel beoogt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom achten zij implementatie van het initiatiefvoorstel op dit moment niettemin van belang?

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie aan de initiatiefnemers of het een reëel scenario is dat het initiatiefvoorstel het experiment belemmert, waardoor het initiatiefvoorstel ons verder verwijderd van een situatie waarin hasjesj en hennep worden gereguleerd in plaats van gedoogd? Zo ja, wat geeft dan voor de initiatiefnemers de doorslag om het initiatiefvoorstel toch in de Eerste Kamer te behandelen? Zo nee, waarom niet?

Voorts hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen aan de regering. Tijdens het commissiedebat in de Tweede Kamer over drugsbeleid van 2 juni 2021 heeft de regering een update gegeven over de voortgang van het experiment gesloten coffeeshopketen.<sup>5</sup> Kan de regering inzicht verschaffen in de vorderingen van het experiment na die datum? Is het onderzoek consortium bijvoorbeeld al begonnen met de nulmeting, die volgens de regering «na de zomer» zou plaatsvinden, en zo nee, wanneer is dit gepland? Wanneer verwacht de regering op dit moment dat het experiment zal zijn afgerond en de eerste evaluatie kan plaatsvinden?

Heeft de demissionaire status van het kabinet invloed op de voortgang van het experiment? Zo ja, welke invloed? Is het mogelijk dat het uitblijven van een nieuw kabinet een risico vormt voor de voortgang van het experiment, en in welke fase van de uitvoering van het experiment en de navolging daarvan voorziet de regering mogelijke problemen? Welke oplossingen c.q. maatregelen zijn er in de ogen van de regering om te voorkomen dat de voortgang en een goede afronding van het experiment, en de formulering van nieuw beleid op basis daarvan, in gevaar komen?

In haar brief van 7 juni 2021 schrijft de Minister voor Medische Zorg en Sport dat het niet mogelijk is om de nadere regelgeving van het experiment op een zodanige manier om te zetten dat deze past binnen «het raamwerk van het initiatiefwetsvoorstel».<sup>6</sup> Kan de regering toelichten waarop deze onmogelijkheid precies ziet? Is het volgens de regering absoluut onmogelijk om het initiatiefwetsvoorstel te implementeren en tegelijkertijd door te gaan met het experiment? Zo ja, kan de regering specifiek per onderdeel aangeven waar en waarom dit schuurt en waarom dit niet te mitigeren valt? Kan de regering aangeven welke maatregelen er nodig en denkbaar zijn om de aangegeven bezwaren om het initiatiefvoorstel en het experiment naast elkaar te laten bestaan weg te nemen?

Ziet de regering een mogelijkheid om het initiatiefvoorstel te implementeren als «tussenoplossing» voor de periode waarin nog geen nieuw beleid tot stand is gekomen op basis van (de evaluatie van) het experiment? Zo ja, hoe oordeelt de regering over deze mogelijkheid? Zo nee, waarom niet?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de initiatiefnemers voorts per punt te reageren op de door de regering bij brief van 7 juni 2021 aangedragen verschillen tussen het initiatiefwetsvoorstel en het experiment met

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2020/21, 24 077, 475.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2020/21, 34 165, F, p. 4.

bijbehorende door de regering aangedragen bezwaren tegen de samenloop van deze systemen. Kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe wordt voorkomen dat de betrouwbaarheid van de overheid als betrouwbare en consistente regelgever en bestuurder wordt beschadigd in het geval experiment en initiatiefwet gaan samenlopen? Hebben de initiatiefnemers een concreet tijdspad in gedachten voor de nadere uitwerking van het initiatiefwetsvoorstel in lagere regelgeving die deze samenloop optimaliseert?

### 3. Verschillende stelsels

De leden van de **VVD**-fractie vinden niet alleen dat de initiatiefnemers in procedurele zin voor verwarring hebben gezorgd. Het op dit moment verder in procedure brengen van het initiatiefvoorstel creëert een situatie die ook inhoudelijk niet logisch aansluit bij het experiment. Uit de antwoorden op de in het voorlopig verslag aan de regering gestelde vragen blijkt dat er in het experiment een duidelijk onderscheid is tussen de gereguleerde keten en strafbare handelingen. In het initiatiefvoorstel wordt het gedoogbeleid wettelijk gecodificeerd en uitgebreid naar de teelt. De twee stelsels maken daarmee gebruik van een fundamenteel andere juridische constructie. Dat maakt het niet mogelijk om de nader regelgeving van het experiment op een zodanige manier om te zetten dat deze past binnen het raamwerk van het initiatiefvoorstel. De regering is van mening dat de juridische constructie die gekozen is bij het experiment, namelijk het reguleren van de volledige coffeeshopketen, te prefereren is boven een codificatie en een uitbreiding van het gedoogbeleid. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen deze beoordeling van de regering? En wat betekent dat voor de in de aanbiedingsbrief van de memorie van antwoord genoemde voornemen 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?<sup>7</sup> Hoe moet dan omgegaan worden met de onderlinge strijdigheid van de trajecten?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat er twee routes in behandeling zijn die er naar streven de huidige en al decennia bestaande onoverzichtelijke situatie rond het coffeeshopbeleid te kanaliseren. Het initiatiefwetsvoorstel «Wet gesloten coffeeshopketen» mikt grosso modo op verankering van het gedoogbeleid en verbetering van de volksgezondheid; de experimentenwet op het reguleren van een beperkt aantal telers en coffeeshops die zich aan allerlei regels moeten houden. De Minister voor Medische Zorg en Sport geeft in haar brief van 7 juni 2021 aan dat beide systemen niet altijd goed samen kunnen gaan en somt een aantal bezwaren tegen het initiatiefvoorstel op. De leden van de fractie van D66 verzoeken de initiatiefnemers inhoudelijk op alle bezwaren uit de brief van 7 juni 2021 in te gaan. Ook zouden de leden van de D66-fractie graag van de initiatiefnemers vernemen wat de voordelen zijn van het aannemen van hun initiatiefwetsvoorstel, terwijl de experimenten uit de experimentenwet nog lopen en beoordeeld moeten worden.

De leden van de D66-fractie zouden graag een actueel overzicht van de stand van zaken van de experimentenwet van de regering ontvangen. Zij merken daarbij op dat zij het teleurstellend vinden dat de experimenten vertraging ondervinden. Wat is daarvan de oorzaak? Is die vertraging door politieke motieven ingegeven? Kan de regering een tijdsplanning geven van de te nemen stappen in het kader van de experimentenwet voor de gehele gesloten keten (van teler tot en met koper in de coffeeshop)?

---

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2020/21, 34 165, D.

Deze vragen van de leden van de **PvdA**-fractie aan de initiatiefnemers zien (wederom) op het verschil tussen het wettelijk verankeren van het gedoogbeleid in plaats van het introduceren van een strafuitsluitingsgrond. Is, in het geval voldaan wordt aan de in de gedoogbeslissing opgenomen gedoogvoorwaarden, gebruikmaking van het opportuniteitsbeginsel door het Openbaar Ministerie nog realistisch? Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat de kans dat de rechter het Openbaar Ministerie in het geval toch tot vervolging wordt overgegaan niet-ontvankelijk zal verklaren of op andere gronden zal oordelen dat het Openbaar Ministerie haar recht op vervolging heeft verspeeld wegens strijd met (ongeschreven) beginselen zoals het respecteren van de goeder trouw en de goede procesorde? Is dit niet nu juist het gevolg van het door de initiatiefnemers genoemde toename van de rechtszekerheid? Kan de initiatiefnemer een voorbeeld geven van een casus die onder een strafuitsluitingsgrond niet vervolgd kan worden maar die met het inwerkingtreding van deze initiatiefwet wel kans heeft op een succesvolle vervolging? En tot slot op dit punt, is het dogmatisch niet een vreemde constructie om gedogen in de wet op te nemen (het in de wet opnemen dat je de wet niet zult handhaven)? Is dit niet een uitvoeringselement dat binnen de wets- en regelgevingssystematiek als beleid moet worden aangemerkt en vormgegeven?

Tussen de indieners en de leden van de fractie van de **ChristenUnie** is niet in discussie dat de figuur van de bijzondere vervolgingsuitsluitingsgrond reeds eerder een plek heeft gekregen in onze (straf)wetgeving. De in de memorie van antwoord genoemde voorbeelden zijn echter een illustratie en benadrukking van het feit dat een dergelijke grond voor uitsluiting van vervolging door de wetgever slechts is opgenomen voor heel specifieke situaties. Een categorale toepassing als gedooginstrument zoals in het initiatief wetsvoorstel beoogd is van een geheel andere orde. Hoe zien de initiatiefnemers dat?

#### **4. Draagvlak**

De leden van de **VVD**-fractie achten het bij deze weerbarstige materie, met gevolgen voor de volksgezondheid en met duidelijke relaties naar de georganiseerde criminaliteit, van groot belang dat voldoende draagvlak voor en duurzaamheid van het beleid onderdeel van de afweging zijn. Na aanvaarding van het initiatiefvoorstel is de Tweede Kamer inmiddels twee maal van samenstelling veranderd. Met het oog op de nadere regelgeving is het draagvlak daar interessant, maar dat is niet de verantwoordelijkheid van de leden van de VVD-fractie en daar zullen de initiatiefnemers zich wel van vergewist hebben.

Het negatieve advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is voor deze leden wel een relevant verontrustend signaal, dat zal meewegen in de verdere beoordeling van het initiatiefvoorstel.<sup>8</sup> Een iets grondiger reactie van de initiatiefnemers op dat advies zou daarbij wel behulpzaam zijn.

Deze leden hebben ook kennisgenomen van de negatieve adviezen van de politie en het College van procureurs-generaal over het initiatiefvoorstel. Gelet op de wenselijkheid om draagvlak voor het beleid te creëren is het interessant te weten hoe de initiatiefnemers deze standpunten waarderen. Zeker daar waar de aanpak van overlast en onveiligheid één van de doelstellingen van het initiatiefvoorstel is en de afgelopen jaren de met drugs samenhangende criminaliteit zich in negatieve zin ontwikkeld heeft en een gezamenlijke en integrale aanpak daarvan zeer gewenst is.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 165, 5.*

Aangezien deze adviezen inmiddels ruim vier jaar oud zijn is het interessant om te weten of deze standpunten nog actueel zijn. Hebben de initiatiefnemers deze partijen geconsulteerd voor ze de procedure met het initiatiefvoorstel hervat hebben? Zijn deze partijen geconfronteerd met de weerlegging van hun argumentatie in de memorie van antwoord? Wat waren de uitkomsten van die consultatie?

Kan de regering ook ingaan op de actuele standpunten van politie en Openbaar Ministerie, mede in relatie tot het inmiddels gestarte traject met het experiment gesloten coffeeshopketen?

De keuze om niet de strafbaarstelling op te heffen, maar vervolging uit te sluiten wordt in de memorie van antwoord verantwoord met de stelling dat het *«van belang [is] de strafbaarheid in stand te laten teneinde niet in strijd te komen met voor Nederland geldende verdragsverplichtingen.»*. Tekent dit niet het geforceerde karakter van dit voorstel, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. En welk signaal geeft Nederland hiermee in de ogen van de indieners af aan andere verdragspartners, waar het gaat om het voldoen aan of juist creatief omzeilen van aangegane verdragsrechtelijke verplichtingen?

De memorie van antwoord is onverminderd hoopvol waar het gaat over de vraag of dit wetsvoorstel bijdraagt aan de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit. De memorie noemt het *«aannemelijk dat het wetsvoorstel een deel van deze criminaliteit terug kan dringen. Hoe groot dat deel zal zijn, staat te bezien»*. Die laatste zin slaat de spijker op zijn kop. De Afdeling advisering van de Raad van State, het Openbaar Ministerie en anderen zijn buitengewoon kritisch over de aanname dat dit wetsvoorstel daadwerkelijk bijdraagt aan de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit. Het leeuwendeel van de cannabis is immers helemaal niet bedoeld voor de Nederlandse markt, maar wordt geëxporteerd en valt dus sowieso al buiten de reikwijdte van dit voorstel. En ook voor het overige staat nog maar te bezien welk effect dit wetsvoorstel zal hebben. Hoe reflecteren de initiatiefnemers hierop?

## **5. (Verdeling van) aanpak en uitvoering**

Door te kiezen voor een wettelijke strafuitsluitingsgrond, voor zowel voordeur als achterdeur, in plaats van voor de op het opportuniteitsbeginsel gebaseerde aanwijzing Opiumwet verschuiven de initiatiefnemers ook bevoegdheden. De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom met die keuze niet is gewacht tot de opbrengsten van het experiment bekend zijn? Is het niet zo dat het reguleren van de teelt van hennep als sluitstuk van een succesvolle aanpak van drugscriminaliteit gezien moet worden? Als in de memorie van antwoord gesteld wordt dat het primaire doel van de initiatiefnemers daarentegen is om in het belang van de volksgezondheid de teelt van hennep te reguleren, komt daarmee voor hen dan de voorkoming van overlast en de bestrijding van de criminaliteit op de tweede plaats? Moet vanuit dat oogpunt de grotere rol voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de gemeenten en burgemeesters en de beperktere rol voor het Openbaar Ministerie beoordeeld worden? Kan de terughoudendheid van politie en Openbaar Ministerie met betrekking tot de voorgestelde decentralisatie van bevoegdheden in het initiatiefvoorstel voortkomen uit hun behoefte aan een gemeenschappelijke en integrale aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit? Hoe beoordelen de initiatiefnemers vanuit dat perspectief de opvattingen van politie en Openbaar Ministerie?

De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen naar aanleiding van de brief van het Openbaar Ministerie van 15 november 2016. Op pagina 6 staat: «*De Raad van State [...] noemt het onvoldoende aannemelijk dat het voorstel een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die opereert in de productie van en handel in cannabis.*». Kan de regering aangeven, kijkende naar de mening van het Openbaar Ministerie en de mogelijk veranderde maatschappelijke context in de afgelopen jaren (bijvoorbeeld door de coronacrisis), waar het voorstel een significante bijdrage kan leveren aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die opereert in de productie van en handel in cannabis? Kan de regering aangeven op welke manier wordt voorkomen dat door dit wetsvoorstel activiteiten van criminelen gaan verschuiven naar andere sectoren waar het toezicht minder goed is geregeld? Kan de regering aangeven, gezien de mogelijk veranderde maatschappelijke context in de afgelopen jaren, wat nu de geschatte besparing van criminaliteitsbestrijding zou zijn en waar dit op is gebaseerd? Kan de regering aangeven wat de mogelijke gevolgen zijn voor de opsporingscapaciteit als er gaten in de gesloten keten mochten ontstaan? Tot slot, kan de regering aangeven, kijkende naar onder andere de strijd op de drugsmarkt, op welke manier een veilige omgeving kan worden gecreëerd voor medewerkers van legale hennepkassen en de toeleveringsroutes?

Verder staat op pagina 7 van dezelfde brief: «*Samengevat komt het vorenstaande hierop neer dat het College het wetsvoorstel in de huidige vorm geen goed idee vindt, reeds omdat de positie van het OM in dit complexe beleidsterrein nodeloos wordt verzwakt.*». Kan de regering aangeven wat de exacte voordelen zijn om de positie van het Openbaar Ministerie in dit beleidsterrein te verzwakken? De leden van de PVV-fractie ontvangen graag een gemotiveerd antwoord.

Het is mogelijk dat zowel de Inspectie Justitie en Veiligheid en de gemeente toezicht kunnen gaan houden op het vernietigen van proefverpakkingen door de coffeeshophouder en dat de burgemeester kan handhaven bij overtredingen. Wat is de intensiteit van deze controles door gemeenten, alsmede de Inspectie Justitie en Veiligheid en zijn deze ook onaangekondigd? Zijn gemeenten en de Inspectie Justitie en Veiligheid voldoende toegerust om intensieve controles op zich te nemen? Welke gevolgen hebben intensieve controles voor bijvoorbeeld het personeelsbestand en uitvoering van het gehele takenpakket?

In de brief<sup>9</sup> van Korpschef Akerboom van 14 februari 2017 schrijft hij op pagina 1: «*In het wetsvoorstel van mevrouw Bergkamp stelt de gemeenteraad de regels op lokaal niveau vast. Daardoor zal de benodigde handhaving door de politie afhangen van de lokale invulling door de gemeente, en is dit niet eenduidig bepaald. Dit is een voor de politie zeer onwenselijke situatie, want het zal leiden tot grote regionale verschillen en mogelijk ook tot een ondermijning van de legitimiteit van het overheids-optreden.*». Kan de regering aangeven op welke manier in dit wetsvoorstel rekening wordt gehouden met eventuele grote regionale verschillen, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie wordt aangegeven dat niet de burgemeester, maar het Openbaar Ministerie beslist over de vervolging. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de initiatiefnemers welke ruimte zij nog zien voor een vervolgingsbeslissing door het Openbaar Ministerie in gevallen waarop het voorstel ziet? En hoe kan in de gevallen waarop het voorstel ziet worden staande gehouden dat het opportunititeitsbeginsel intact blijft?

<sup>9</sup> Bijlage bij *Kamerstukken I 2016/17*, 34 165, 14.



Het initiatiefwetsvoorstel berust duidelijk op de keuze voor een bestuurlijke aanpak op lokaal niveau. In de memorie van antwoord wordt dit met zoveel woorden ook erkend. De beantwoording waar het gaat om de redelijkerwijs te verwachten forse lokale en regionale verschillen overtuigen de leden van de fractie van de ChristenUnie echter niet. Hoe blijven rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewaarborgd bij zoveel en zo ver gaande lokale invulling? En welk tegenwicht biedt het wetsvoorstel tegen de bijvoorbeeld te verwachten waterbed-effecten en de gevolgen daarvan voor openbare orde, veiligheid en de capaciteit van onder meer politie en handhaving?

Dezelfde vraag geldt, wat de leden van de fractie van de ChristenUnie betreft, ook voor de handhaving. Deze is niet eenduidig, want ook hier ligt een grote nadruk op lokale verantwoordelijkheid, lokale regelgeving en lokaal optreden. Leidt dit niet tot het doemscenario van een handhavings-jungle?

Wat betekent dit voor de positie van met name burgemeesters? En wat vraagt dit van politiemensen die in de ene gemeente binnen hun eenheid wel en in de andere gemeente onder dezelfde omstandigheden niet geacht worden op te treden? In de memorie van antwoord wordt wel verbazing geuit over de op dit onderwerp gestelde vragen, onder meer door Politie en Openbaar Ministerie, maar wordt niet concreet gemaakt waarom de zorgen ten aanzien van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid onterecht zouden zijn. Een algemene verwijzing naar «*vormen van territoriale decentralisatie*» of «*het hogere goed van de gemeentelijke en provinciale autonomie*» volstaat naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie niet, zodat de zorgen en vragen op dit punt nogmaals en met klem onder de aandacht van de initiatiefnemers worden gebracht.

Een bekend fenomeen is helaas het «*rippen*» van partijen verdovende middelen. Dit brengt enorme en soms langdurige veiligheidsrisico's met zich. Hoe moet in de visie van de initiatiefnemers worden voorzien in adequate beveiliging van personen, percelen en producten die deel uitmaken van de door hen gewenste gesloten keten? En wie bekostigt en bemenst dat? Is ook dat een lokale verantwoordelijkheid?

## **6. Internationale dimensie**

Kunnen de initiatiefnemers (nog eens) ingaan op het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State en van de regering dat met het initiatiefvoorstel het gemaakte voorbehoud bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 niet ter goeder trouw wordt geïnterpreteerd en nagekomen, zo vragen de leden van de fractie van de **VVD**. Het initiatiefvoorstel breidt immers het gedoogbeleid uit tot het beroepsmatig en bedrijfsmatig telen van grote hoeveelheden hennep voor consumptieve doeleinden en creëert een wettelijke uitsluiting van de strafvervolgning.

De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs als de regering kan aangeven hoe het thans lopende experiment zich verhoudt tot de relevante internationale verdragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben enkele vragen aan de initiatiefnemers. Uit het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties waarbij Nederland partij is, vloeien verplichtingen voort die zien op het behoud van biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich daarom af hoe de initiatiefnemers deze verdragsverplichtingen zien in

relatie tot het initiatiefvoorstel? Hoe moet of kan, volgens de initiatiefnemers, nakoming van deze verdragsverplichtingen bij een eventuele implementatie van de initiatiefwet vorm krijgen? Hoe kijken de initiatiefnemers naar de mogelijkheid om hiervoor een beroep te doen op de reeds bestaande (non-profit) genenbank voor cannabis?

Waarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om in het initiatiefvoorstel geen bepalingen op te nemen die strekken tot het behoud van de biologische diversiteit van cannabis, hasjiesj en (vezel)hennep?

Voorts hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog enkele vragen aan de regering.

Nederland is partij bij het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties, waaruit verplichtingen voortvloeien die zien op het behoud van biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan. Onder dit verdrag valt ook de biodiversiteit van hasjiesj, (vezel)hennep en cannabis. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich daarom af hoe de regering deze verdragsverplichtingen ziet in relatie tot het initiatiefvoorstel? Hoe gaat de regering, bij een eventuele implementatie van de initiatiefwet, deze verdragsverplichtingen nakomen? Is de regering van plan om hiervoor een beroep te doen op de reeds bestaande (non-profit) genenbank voor cannabis, teneinde te voorkomen dat het behoud van biologische diversiteit wordt overgelaten aan de grillen van de markt, waardoor bijvoorbeeld toekomstig medisch onderzoek kan worden bemoeilijkt en de kwaliteit van cannabis, hasjiesj en (vezel)hennep in het geding kan komen? Zo nee, waarom niet?

Kan de regering haar waardering geven van het belang van het waarborgen van de biodiversiteit van cannabis, hasjiesj en (vezel)hennep? Zou de regering bij het beantwoorden van deze vraag in ieder geval kunnen ingaan op het medisch-ethische aspect en op het internationaal-rechtelijke aspect?

De regering heeft laten weten dat zij het nog niet opportuun acht om aan te sturen op het moderniseren van internationale verdragen waardoor een betere regulering op het gebied van (soft)drugs mogelijk wordt, terwijl bijvoorbeeld Uruguay en Spanje deze weg al wel bewandelen. De reden hiervoor, zo stelde de regering, is dat zij de uitkomst van het experiment wil afwachten. Betekent dit dat de regering in het kader van een eventuele actieve(re) rol bij het moderniseren van internationale verdragen met meerdere scenario's rekening houdt, die afhankelijk van de uitkomst van het experiment in werking kunnen treden? Zo ja, welke scenario's zijn dat en hoe heeft de regering deze scenario's ontwikkeld? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Is de regering bekend met het Zuid-Afrikaanse «Cannabis Master Plan» waarbij cannabisteelt moet worden gereguleerd terwijl het behoud van biodiversiteit een inherent onderdeel van het reguleringsbeleid zal vormen? Kan de regering haar appreciatie van dit plan geven? Welke lessen en punten gaat de regering meenemen uit dit plan?

## **7. Overige aspecten**

Voor de leden van de **VVD**-fractie zijn meer aspecten relevant als het gaat om het verder reguleren van het cannabisbeleid. Maar het is thans niet opportuun om uitvoerig in te gaan op bijvoorbeeld volksgezondheids- en kwaliteitsaspecten. Als de uitkomsten van het experiment geëvalueerd zijn en eventuele vervolgstappen kunnen worden gezet kan daar meer gefundeerd over van gedachten worden gewisseld. Deze aspecten zijn

natuurlijk ook relevant als alleen het traject van de wet experiment gesloten coffeeshopketen wordt vervolgd. Mochten de initiatiefnemers de procedure met hun wetsvoorstel willen vervolgen zonder de uitkomsten van het experiment af te wachten, dan zullen de leden van de VVD-fractie alsnog deze aspecten aan de orde stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering op welke wijze de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de gedoogvoorwaarden aan de teelt en de controle hierop vorm gaat geven in het geval de initiatiefwet in werking zal treden. Het lijkt hier bij uitstek te gaan om expertise die over verschillende ministeries is belegd. Is de regering bereid en voornemens deze taak interdepartementaal vorm te geven?

De leden van de **PVV**-fractie hebben enkele vragen over passages uit het gewijzigd voorstel van wet.<sup>10</sup> Hierin is op pagina 9 het volgende opgenomen: *«Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie, na drie jaar en na vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk. De evaluatie bevat in ieder geval de resultaten van een representatieve nulmeting van de situatie op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.»*. Kan de regering aangeven waarom voor deze specifieke termijnen is gekozen en welke effecten precies geëvalueerd gaan worden? Op welke manier wordt in dit wetsvoorstel gewaarborgd dat de handhavingsbevoegdheden van de burgemeesters en de Ministers niet door elkaar heen gaan lopen?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de initiatiefnemers en de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren

---

<sup>10</sup> Kamerstukken I 2016/17, 34 165, A.