

Vergaderjaar 2016–2017

34 165

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 30 mei 2017

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Bergkamp Wet gesloten coffeeshopketen. Zij hebben vele vragen over dit wetsvoorstel, maar zullen deze in eerste aanleg vooral richten op aspecten van rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De **D66**-fractieleden hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Bergkamp Wet gesloten coffeeshopketen. Deze leden willen graag op enkele punten met de initiatiefneemster van gedachten wisselen.

De **SP**-fractieleden hebben met interesse en waardering kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Naar aanleiding van dit voorstel hebben zij een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden steunen het streven om een einde te maken aan het huidige paradoxale beleid dat de verkoop van cannabis in de coffeeshops (de voordeur) gedooft, maar het telen en de

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS)

aanvoer ervan (de achterdeur) niet toestaat. Regulering van de achterdeur is naar de mening van de voornoemde leden hard nodig en zij zien in het voorliggende wetsvoorstel een belangrijke stap daartoe. Met name in verband met de effecten van de voorgestelde regulering in de praktijk, hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn al lang voorstander van regulering van de handel in softdrugs, omdat zij menen dat de veiligheid, openbare orde, volksgezondheid en rechtsgelijkheid gediend zijn met gecontroleerde handel. Zij danken daarom de initiatiefneemster met haar wetsvoorstel en stellen graag een aantal vragen aan haar. Tevens stellen zij graag een aantal vragen aan de regering. De voornoemde leden bedanken de initiatiefneemster voor het beantwoorden van hun vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Bergkamp (D66) tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen. Deze leden stellen vragen bij de grondgedachte van het wetsvoorstel dat verder reguleren, oftewel gedogen, bijdraagt aan de oplossing van de omvangrijke problematiek van drugshandel en daaraan gerelateerde criminaliteit. Zij betreuren de toename van rechtsonzekerheid ten gevolge van het wetsvoorstel.

Deze leden stellen voorts vragen over de internationaalrechtelijke positie en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van het lid Bergkamp dat tot doel heeft de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen. Deze leden zijn geen voorstander van dit voorstel. Zij maken graag gebruik van de gelegenheid om een aantal meer feitelijke vragen en vragen ter verduidelijking te stellen.

2. Bevoegdheden en beleid

De initiatiefneemster stelt voor in de wet een gedoogmechanisme op te nemen door een wettelijk inperken van de reikwijdte van het opportuniteitsbeginsel bij de strafvervolgning. Het opportuniteitsbeginsel heeft echter per definitie betrekking op het besluiten van de officier van justitie tot al of niet vervolging van *individuele* vergrijpen. De leden van de **VVD**-fractie vragen daarom hoe zich dit verhoudt tot de voorgestelde *generieke* inperking van de beleidsvrijheid van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), een beleidsvrijheid waarvoor door de wetgever op goede gronden is gekozen. Komt hierdoor bij te nemen besluiten tot vervolging niet een strafrechtelijk verantwoorde afweging in het gedrang?

Deze vraag klemt temeer nu het erop lijkt dat de gemeenteraad, die het coffeeshopbeleid moet vaststellen, boven het OM wordt gesteld. Weliswaar oordeelt de gemeenteraad dan niet in individuele gevallen, maar de officier van justitie dus ook niet meer, en de burgemeester kennelijk weer wel. Wie is straks de verantwoordelijke autoriteit en waarvoor? Zijn deze verantwoordelijkheden wel goed doordacht en doeltreffend op elkaar afgestemd? Welke risico's zijn verbonden aan deze complexe verdeling van verantwoordelijkheid? De voornoemde leden nodigen initiatiefneemster uit nader in te gaan op de hier gesignaleerde staatsrechtelijke spanning in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel geeft de gemeenteraad na overleg met politie en het OM de opdracht om te bepalen welk beleid inzake het gedogen van coffeeshops gevoerd wordt. Zo kunnen gemeenten opteren voor een ingezetenen criterium en de vereiste afstand bepalen tussen bijvoorbeeld

een school en een coffeeshop. Blijkens de memorie van toelichting heeft het huidige beleid van ontmantelingen van hennepplantages als neven-effect dat de illegale hennep teelt in andere gebieden wordt voortgezet, het zogenaamde waterbedeffect.² De leden van de fractie van **D66** horen graag hoe de initiatiefneemster aankijkt tegen een mogelijk waterbed-effect wanneer gemeenten verschillend decentraal beleid gaan voeren, bijvoorbeeld over het ingezetenen criterium.

Het wetsvoorstel regelt dat wettelijk wordt vastgelegd dat de gemeente de bevoegdheid krijgt om het lokale gedoogbeleid vast te stellen en dat er ten aanzien van het gedogen van de teelt een ministeriële bevoegdheid geldt. De leden van de fractie van D66 vinden dit een tamelijk opmerkelijke constructie. In feitelijke zin houdt gedogen in dat degene die handhaaft, bewust afziet van handhaving ten aanzien van een wettelijk voorschrift. In het voorliggende wetsvoorstel wordt er echter een wettelijke bevoegdheid geschapen om bewust van handhaving af te zien. Deze leden vragen hoe het voornoemde zich verhoudt tot de betekenis van gedogen in feitelijke zin en de wijze waarop de voordeur is geregeld, en vragen de initiatiefneemster of zij hier nader op in wil gaan. Daarnaast geldt dat in het huidige systeem het gedogen ten aanzien van de voordeur een zaak is, in het kader van het opportuniteitsbeginsel, van het OM. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de achterdeur juist onttrokken aan diezelfde opportuniteit van het OM ten aanzien van de handhaving. De voornoemde leden zouden het op prijs stellen een nadere toelichting te krijgen over de beweegredenen om in het onderhavige wetsvoorstel het opportuniteitsbeginsel niet bij het OM te laten rusten, hetgeen wel het geval is bij de regeling voor de voordeur. Kan de initiatiefneemster op beide aangestipte punten nader ingaan?

De **GroenLinks**-fractieleiden vinden het voorstel voor een gedeeltelijke decentralisatie verstandig, waarbij de teelt op landelijk niveau wordt geregeld, juist omdat kwetsbare besturen in kleine gemeenten waarschijnlijk niet gebaat zijn bij deze verantwoordelijkheid. De burgemeester is aan zet voor het afgeven van een gedoogbeschikking voor de verkoop. In hoeverre heeft de initiatiefneemster bij deze constructie rekening gehouden met de mogelijke kwetsbaarheid van een burgemeester, met name in gemeenten waar onderwereld en bovenwereld vermengd zijn en criminelen mogelijk betrokken raken bij een gesloten coffeeshopketen?

De fractieleiden van GroenLinks merken op dat de regering stelt dat het wettelijk gedogen de mogelijkheid creëert dat personen die vallen onder een gedoogbeslissing van enerzijds de burgemeester en anderzijds de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), gevrijwaard worden van vervolging van door hen gepleegde strafbare feiten. Bij zo'n constructie ligt de reikwijdte van de vervolgingsuitsluitingsgrond niet in de wet vast, zoals tot nu toe wel gebruikelijk was, maar wordt die ingevuld door de burgemeester en de Minister van VWS. Dat heeft dan ook gevolgen voor het vervolgingsbeleid. Dat wordt zodra deze wet in werking zou treden, niet langer landelijk door het OM bepaald, maar feitelijk ingevuld door het lokale bestuur. Is de initiatiefneemster het eens met deze lezing? Welke risico's ziet zij daarbij, en hoe kunnen deze worden verkleind of worden voorkomen?

Door iedere gemeenteraad afzonderlijk opgestelde regels voor de politie zal leiden tot grote regionale verschillen en mogelijk ondermijning van de legitimiteit van het overheidsoptreden, aldus de politie.³ Erkent de

² Kamerstukken II 2014/15, 34 165, nr. 3, p. 7.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies politie, p. 1.

initiatiefneemster dit en vindt zij dit net als de politie onwenselijk, zo vragen de GroenLinks-fractieleden. Zo ja, hoe denkt zij die zorgen weg te nemen? Is de initiatiefneemster het met de regering eens dat gespreid toezicht op telers tussen burgemeester, politie en de Minister tot onduidelijke situaties kan leiden?

De initiatiefneemster liet de Tweede Kamer weten dat de burgemeester bepaalt of de toeristenvraag naar wiet wel of niet wordt meegenomen in het bepalen van de handelsvoorraad. Dit raakt het ingezetenen criterium, omdat het afhankelijk is of een gemeente wel of geen toeristen in coffeeshops toelaat. Hoe kijkt de initiatiefneemster aan tegen het risico dat een coulante gemeente omringd door strenge gemeenten, plotseling veel meer cannabistoeristen te verwerken krijgt met overlast tot gevolg, zo vragen de GroenLinks-fractieleden.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben bij dit wetsvoorstel grote zorgen ten aanzien van de rechtseenheid en rechtszekerheid. Kan de initiatiefneemster meer voorbeelden geven van vervolgingsuitsluitingsgronden die tot stand komen door een besluit van de gemeenteraad? Hoe beoordeelt de initiatiefneemster dat het OM in verschillende gemeenten verschillend zal moeten optreden en hoe verhoudt zich dit tot het opportuniteitsbeginsel? De voornoemde leden vragen hoe de regering waardeert dat er per gemeente verschil in vervolgingsbeleid zal zijn. Wat zijn de gevolgen indien er in één veiligheidsregio door gemeenten gekozen wordt voor een verschillend coffeeshopbeleid ten aanzien van de achterdeur? Hoe verhoudt zich de nieuwe bevoegdheid voor de gemeenteraad tot de zelfstandige bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 van de Gemeentewet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wie verantwoordelijk is voor het gesloten houden van de voorgestelde keten van achterdeur tot en met voordeur van de coffeeshop. Wie treedt er op als een teler of vervoerder de regels overtreedt? Deze leden vragen daarnaast hoe politie en OM de veiligheid en handhaafbaarheid van dit systeem waarderen. Wie is verantwoordelijk voor de veiligheid van bewaarplaatsen en vervoer? Welke extra inspanningen zijn er nodig om dit veilig uit te voeren, mede gelet op de waarde die de producten in elk geval hebben in het buitenland?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de gemeenten in de grensstreken. Zij vragen of de nuloptie voor lokaal coffeeshopbeleid tot de mogelijkheden blijft behoren.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat het beleid wordt vastgesteld na raadpleging van de lokale vertegenwoordigers van de politie en het OM. Kan de initiatiefneemster toelichten op welke manier dat raadplegen dient plaats te vinden? En op welke manier dient de burgemeester hen na vaststelling van het beleid, daarvan in kennis te stellen?

De SGP-fractieleden lezen verder dat de gemeenteraad het maximaal aantal toegestane coffeeshops in de gemeente, of in delen daarvan, kan vaststellen. Waarom heeft de initiatiefneemster hier geen maximum voor voorgesteld? En waarom heeft zij geen voorschriften opgenomen omtrent de minimale afstand tussen een coffeeshop en scholen of andere plaatsen waar personen jonger dan 18 jaar regelmatig samenkomen?

De leden van de SGP-fractie hebben voorts gelezen dat de openingstijden van de coffeeshop zodanig moeten zijn dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat personen jonger dan 18 jaar met de coffeeshop worden

geconfronteerd. Betekent dit dat de initiatiefneemster van mening is dat coffeeshops alleen vanaf 1.00 uur tot 5.00 uur geopend mogen zijn, omdat de meeste jongeren van onder de 18 jaar dan in bed liggen? Waarom heeft ze een dergelijke norm dan niet vastgelegd in het wetsvoorstel?

In artikel 6c, derde lid, van het wetsvoorstel wordt vermeld dat de burgemeester in het besluit de maximale handelsvoorraad van de coffeeshop vaststelt, rekening houdend met het belang van een goede bedrijfsvoering van de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjiesj in de coffeeshop. Kan de initiatiefneemster aangeven hoe de burgemeester de gewenste maximale handelsvoorraad in de praktijk moet bepalen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Wat verstaat zij onder «redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop»?

De leden van de SGP-fractie lezen dat per dag aan dezelfde persoon niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj mag worden verkocht. Hoe wordt de gemeente in staat gesteld hierop te controleren? Waarom is geen generieke bepaling opgenomen dat coffeeshops dienen te registreren aan wie ze hennep of hasjiesj hebben verkocht, en op welk moment? Is de initiatiefneemster bereid deze omissie in het wetsvoorstel te herstellen, zodat effectieve controle mogelijk wordt?

De leden van de SGP-fractie lezen verder dat de Minister van VWS de maximale hoeveelheid in een jaar te telen hennep per wietteler waarop het besluit betrekking heeft, vaststelt. Zij vragen de initiatiefneemster op basis van welke informatie hij daarover kan besluiten en hoe overschatting van de behoefte wordt vermeden.

3. Omvang cannabisproductie en handel

De **CDA**-fractieleden vragen waaraan de initiatiefneemster de stelling ontleent dat de criminaliteit met betrekking tot de teelt, handel en verkoop van hennep zal afnemen, wanneer regulering zoals door haar voorgesteld, plaatsheeft. Zij vragen of zij in het antwoord rekening wil houden met de stelling dat de productie van cannabis in 25.000 hennepkwekerijen met name voor de export bedoeld is⁴.

Zijn de initiatiefneemster en de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat het risico bijzonder groot is dat bij invoering van deze wet Nederland een nog grotere aanzuigende werking zal hebben op drugstoerisme? De initiatiefneemster gaf aan zich niet in de frame van de «narcostaat», zoals door Franse politici in de jaren negentig bedacht, te willen laten dringen. Maar is dat niet de reactie van «de kop in het zand steken»? Of het nu Amsterdam is of de steden in Limburg en Noord-Brabant die coffeeshops kennen, hebben wij als Nederland niet al de leidende positie in de teelt, bereiding, verwerking, verkoop en het gebruik van hennep?

De **SP**-fractieleden stellen vast dat er onduidelijkheid bestaat over de omvang van de huidige cannabisproductie – hennep en hasjiesj in Nederland, en over de vraag welk deel van deze productie afgezet wordt in Nederland en welke deel bestemd is voor de export. De initiatiefneemster heeft aangegeven dat volgens haar inschatting momenteel 140 ton wordt geleverd aan de coffeeshops in ons land. De CDA-woordvoerder In de Tweede Kamer heeft gesteld dat volgens het OM een heel kleine minderheid van de Nederlandse productie bestemd is voor de Nederlandse markt en dat het overgrote deel ervan naar het

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 4–5.

buitenland gaat.⁵ De Minister van Veiligheid en Justitie verklaarde in dit verband over de omvang van de productie dat in 2014 door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) een schetsmatig beeld is gemaakt en dat die schets een bandbreedte opleverde van 171 tot 965 ton.⁶

In zijn brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie stelt het College van procureurs-generaal van het OM dat «slechts een kleine meerderheid van de Nederlandse productie van cannabis bedoeld is voor de Nederlandse markt; het overgrote deel van de teelt wordt verbouwd voor de export en komt niet in aanmerking voor de gesloten keten.»⁷

Graag zouden de SP-fractieleden van de initiatiefneemster vernemen hoe zij tegen deze nogal uiteenlopende cijfers inzake de omvang van de productie aankijkt, waarop het door haar genoemde cijfer van 140 ton gebaseerd is en of er meer duidelijkheid verschaft kan worden over de daadwerkelijke en verifieerbare omvang van de huidige cannabisproductie in Nederland.

Aan de regering willen de voornoemde leden de vraag stellen hoe zij tegen de onduidelijkheid over de cijfers over de huidige cannabisproductie aankijkt en waarop de door de Minister van Veiligheid en Justitie genoemde cijfers van het WODC gebaseerd zijn.

Voorts willen de SP-fractieleden via de regering graag van het College van procureurs-generaal van het OM vernemen of het een nadere onderbouwing kan geven van zijn hiervoor geciteerde stelling, en met name kan aangeven op welke onderzoeksgegevens het College zich heeft gebaseerd.

De SP-fractieleden vernemen graag van de initiatiefneemster of zij de stelling van hen deelt dat, indien er geen reëel beeld bestaat van de huidige productie, er onvoldoende duidelijkheid bestaat over de mate waarin de beoogde levering van cannabis aan «gedoogde» coffeeshops effect zal hebben op de omvang van de resterende, illegale cannabisproductie en de daaruit voortvloeiende taakstelling bij politie en OM ter bestrijding daarvan.

In de gewijzigde memorie van toelichting erkent initiatiefneemster dat de georganiseerde misdaad waarschijnlijk zal blijven proberen te produceren voor de internationale markt en merkt zij op dat politie en OM aandacht moeten blijven besteden aan de illegale (bedoeld zal zijn: de niet-gedoogde) hennepcultuur, de illegale softdrughandel die bestemd is voor over de grens en de illegale straathandel in Nederland.⁸ De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of zij bereid is topprioriteit te geven aan de bestrijding van niet-gedoogde teelt en handel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen hoe onderbouwd kan worden dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan vermindering van de criminaliteit, nu uit het Europol-rapport «Serious and Organised Crime Threat Assessment» blijkt dat drie kwart van de criminele organisaties die in een bepaald drugstype handelt ook andere soorten distribueert en drugs zelfs als betaalmiddel tussen groeperingen wordt ingezet⁹. Uit eerder WODC-onderzoek bleek dat 85% van de teelt voor de export is.¹⁰ In

⁵ Handelingen II 2016/17, 47, item 8, p. 5.

⁶ Handelingen II 2016/17, 52, item 40, p. 31.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p. 6.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 7, p. 15.

⁹ Rapport van Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. Crime in the age of technology*, 2017, p. 34.

¹⁰ Rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *De export van in Nederland geteelde cannabis. Een schatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek*, Cahier 2014–19.

welke mate zal dit wetsvoorstel bijdragen aan verschuiving van criminele activiteiten?

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

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Minister van VWS een aanvraag dient af te wijzen voor zover hij teelt van hennep door de aanvrager niet nodig acht voor de exploitatie van coffeeshops. Betekent dit dat een dergelijke afgewezen aanvrager volgens initiatiefneemster als een criminele wietteler wordt beschouwd? Is het OM volgens initiatiefneemster verplicht om te controleren of een afgewezen aanvrager geen illegale praktijken start, dan wel tot vervolging over te gaan als de aanvrager zich al bezighoudt met teelt van wiet? Is de Minister volgens initiatiefneemster verplicht ervoor te zorgen dat het OM van elke afwijzing onverwijld in kennis wordt gesteld, zodat effectieve handhaving mogelijk wordt? Waarom is hierover geen bepaling opgenomen in het wetsvoorstel?

4. Volksgezondheid en voorlichting

In voetnoot 21 bij de gewijzigde memorie van toelichting is een tabel opgenomen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).¹¹ Hiermee wordt de indruk gewekt dat qua toxiciteit, verslaving en sociale schade, het gebruik van cannabis wel meevalt in vergelijking met het gebruik van alcohol en tabak. Zijn de initiatiefneemster en de regering het met de leden van de **CDA**-fractie eens dat de gezondheidsrisico's van het gebruik van cannabis door (zeer) jeugdigen grote gevolgen kunnen hebben? Deskundigen die voor verslavingsinstellingen werken, spreken zelfs van een «sluipmoordenaar». Welke specifieke maatregelen heeft de initiatiefneemster voor ogen om het gebruik van cannabis door jongeren tegen te gaan en te ontmoedigen?

De initiatiefneemster stelt dat met het wetsvoorstel beter recht wordt gedaan aan de belangen in het kader van volksgezondheid en veiligheid die de internationale verdragen beogen te beschermen, dan met het bestaande gedoogbeleid. Tegelijkertijd stelt zij dat de overheid noch de consument inzicht heeft in de kwaliteit of samenstelling van het product dat zij in de coffeeshop kopen. Kan de initiatiefneemster voor de leden van de **D66**-fractie verhelderen op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel een verbetering teweegbrengt op het gebied van volksgezondheid? Kan zij met betrekking tot de uitvoerbaarheid een inschatting maken van de capaciteit die bij gemeenten en opsporingsinstanties nodig is om te controleren dat coffeeshops geen gebruikmaken van leveranciers zonder gedoogvergunning?

Blijkens de gewijzigde memorie van toelichting zal de gemeenteraad bij het stellen van beleid inzake het gedogen van coffeeshops, tevens een rol op zich nemen «met betrekking tot het ontmoedigingsbeleid, daar voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjesj onderdeel van dit vast te stellen beleid moet zijn.»¹² De leden van de **D66**-fractie vragen de initiatiefneemster of zij voorbeelden kan noemen

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 7, p. 9.

¹² Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 7, p. 13.

van deze decentrale voorlichting, en horen voorts graag of voorlichtingsactiviteiten niet beter op nationaal niveau geregeld kunnen worden.

De leden van de **PvdA**-fractie zijn van mening dat initiatiefneemster haar oorspronkelijke wetsvoorstel adequaat heeft aangepast naar aanleiding van het kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Ook de toelichting is aangepast en aangevuld naar aanleiding van dat advies. Zo is door initiatiefneemster in de gewijzigde toelichting beargumenteerd uiteengezet dat zij niet verwacht dat de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen ertoe zullen leiden dat het aantal gebruikers van hennep en hasjiesj zal toenemen. Op de opmerking in voetnoot 7 van het advies van de Afdeling, inhoudende dat het gebruik van cannabis in de Amerikaanse staat Colorado flink is gestegen sinds de legalisering van cannabis¹³, is initiatiefneemster echter niet ingegaan. De voornoemde leden vragen haar dat alsnog te doen.

De PvdA-fractieleden vragen initiatiefneemster nog eens specifiek in te gaan op de door de Afdeling onder het kopje «Veiligheid; hennepbranden» geformuleerde gedachtegang dat het voor (zelfstandige) wiettelers vaak aanzienlijk eenvoudiger is om de teeltopbrengst af te zetten bij criminele samenwerkingsverbanden vanwege hun toegang tot dealers in het buitenland, in plaats van zelf het product aan de coffeeshops aan te bieden. Hierdoor is volgens de Afdeling de kans aanzienlijk dat de illegale teelt in woningen, met gebruik van illegale stroom, niet significant zal verminderen door het voorstel. Dit terwijl juist bij deze vorm van teelt de kans op wietbrand en andere ongewenste gebeurtenissen groot is, aldus de Afdeling.¹⁴

De **GroenLinks**-fractieleden merken op dat volgens de berekeningen er 24,8 miljoen euro op politiecapaciteit wordt bespaard.¹⁵ De initiatiefneemster stelt dat een deel van het bespaarde geld op politie aan toezicht en kwaliteitscontrole kan worden besteed. In het voorstel spitst preventie en ontmoediging zich voornamelijk toe op informatie op verpakkingen. Zou het opportuun en wenselijk zijn om, naar Canadese ambitie, een groot deel van de beoogde opbrengsten van het wetsvoorstel te besteden aan investeringen in bredere voorlichting over het ontmoedigen van drugsgebruik en het behandelen van verslavingen?

Net als de GroenLinks-fractieleden wil de initiatiefneemster de gezondheid van een half miljoen mensen beschermen door te voorkomen dat er pesticiden, haarlak en groeimiddelen voor het groeiproces worden gebruikt. In de Tweede Kamer werd de schadelijkheid hiervan in vraag gesteld.¹⁶ Hoe kijkt de initiatiefneemster hiertegenaan? Hoe ziet zij de controle door het Rijk voor zich? Zou dit steekproefsgewijs gaan of structureel? Heeft de initiatiefneemster zicht op de kosten en de verwachte effectiviteit van de maatregelen om de kwaliteit te verbeteren?

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat in artikel 6b wordt voorgesteld dat de gemeenteraad beleid kan vaststellen inzake het gedogen van coffeeshops. Het beleid moet daarbij in ieder geval ingaan op voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj, voorkoming van het gebruik van hennep en hasjiesj door personen jonger dan 18 jaar, voorkoming van verslaving aan hennep en hasjiesj, en hulpverlening aan verslaafden aan hennep en hasjiesj. De voornoemde leden vragen de initiatiefneemster waarom deze opsomming van ernstige

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 4.

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 4–5.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 7, p. 15.

¹⁶ Handelingen II 2016/17, 52, item 40, p. 3.

nadelen van het gebruik van hennep en hasjiesj voor haar geen reden is geweest om helemaal te stoppen met het gedogen van drugs, zowel wat betreft de verkoop, het gebruik als de teelt. Kan zij erop reflecteren of, en in hoeverre, zij met dit wetsvoorstel meewerkt aan het normaliseren van een product dat schadelijk is voor de gezondheid en het risico op verslavingen met zich brengt, met alle gevolgen van dien voor de gebruiker en zijn omgeving?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het voor een wiettelers mogelijk is om «met het oog op het belang van de volksgezondheid» zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjiesj? Hasj en wiet consumeren zijn toch per definitie niet in het belang van de volksgezondheid?

5. Financiële aspecten

In de gewijzigde memorie van toelichting wordt ingegaan op de financiële aspecten van het wetsvoorstel. Zo wordt onder meer gesproken over een stijging van de belastingontvangsten door de overheid uit hoofde van de btw, energiebelasting, en inkomsten uit belastingontvangsten zoals inkomens- en vennootschapsbelasting.¹⁷ De voornoemde belastingen zullen door de gedoogde hennep telers moeten worden afgedragen. De illegale hennep telers (waaronder sommige criminele organisaties) zullen dergelijke belastingen niet afdragen. De voornoemde belastingen hebben uiteraard hun weerslag op de prijs van de cannabis. De illegale hennep teelt kan worden gefrustreerd indien er sprake is van een concurrerend prijspeil van de cannabis van de gedoogde hennep telers. Graag vragen de leden van de **D66**-fractie of, ondanks voornoemde belastingen, een concurrerend prijspeil haalbaar is en zodoende de illegale hennep teelt effectief kan worden gefrustreerd.

Is de initiatiefneemster het met de regering eens dat de mogelijk besparing van 130 miljoen euro op onder andere illegaal afgetapte stroom te optimistisch is? En zo ja, welk bedrag acht zij haalbaar, zo vragen de **GroenLinks**-fractieleiden.

De GroenLinks-fractieleiden merken op dat volgens de berekeningen van de initiatiefneemster de opbrengsten tussen de 200 en 300 miljoen euro worden geschat. In haar beantwoording stelt zij dat een verbruikersbelasting tot de mogelijkheden behoort. Deelt zij de mening van de regering dat belasting enkel te heffen is bij een legalisering van wiethandel?

6. Internationaalrechtelijke aspecten

De leden van de fractie van de **VVD** vragen naar de internationaalrechtelijke houdbaarheid van het nu voorliggende wetsvoorstel. De keuze van initiatiefneemster voor de bestaande gedoogconstructie, de werkingssfeer daarvan uitgebreid naar de teelt, en levering van cannabis aan de «achterdeur» is door haar gemaakt na advisering door de Afdeling. Kort gezegd wees de Afdeling erop dat de door initiatiefneemster aanvankelijk (in de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel) voorziene ontheffingsmogelijkheden de strafbaarheid van de gedragingen op het gebied van productie van en handel in cannabis zouden opheffen, dat daarmee cannabis een vrij verhandelbaar goed zou worden en dat juist dat in strijd is met internationale verdragen.¹⁸

Volgens initiatiefneemster wordt die strijdigheid vermeden als onder strikte voorwaarden de op zichzelf strafbare gedragingen worden

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 7, p. 20–21.

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 13.

toegestaan (gedoogd) en dat daarmee de strafbaarheid in stand blijft. Op grond waarvan, zo vragen voornoemde leden, meent zij dat deze redenering overeind blijft in het internationale discours al dan niet onderworpen aan rechterlijke toetsing en niet zal worden gezien als een juridische kunstgreep met het oogmerk internationale verplichtingen te omzeilen?

De Afdeling heeft over het wetsvoorstel in zijn huidige vorm uiteraard niet geadviseerd. Wat vindt initiatiefneemster daarom van de optie dat de Eerste Kamer de Afdeling vraagt om voorlichting over dit gewijzigde wetsvoorstel?

De **CDA**-fractieleden vragen of de initiatiefneemster en de regering in kunnen gaan op de mogelijke strijd met het internationale recht, meer in het bijzonder het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen uit 1961 zoals gewijzigd door het Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit 1971 en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988.

Volgens de Afdeling zal het feit dat een teler die aan de voorwaarden van de wet voldoet en een ontheffing heeft, betekenen dat deze teler niet langer meer een strafbaar feit pleegt. Daardoor gaat het volgens haar om gereuleerde legalisering, hetgeen niet is toegestaan onder het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.¹⁹ De CDA-fractieleden vragen of de initiatiefneemster dat beargumenteerd en gefundeerd kan weerleggen, inclusief een opinie van ter zake deskundige onafhankelijke wetenschappers, anders dan met uitsluitend de verwijzing naar het rapport van Van Kempen en Fedorova «Internationaal recht en cannabis II»²⁰. Welke opvatting heeft de regering over de mogelijke strijd met het internationale recht?

De voornoemde leden vragen of de initiatiefneemster en de regering in kunnen gaan op het argument van de Afdeling inzake het mogelijk niet te goeder trouw nakomen van het gemaakte voorbehoud bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988²¹.

Is het de initiatiefneemster bekend dat afzonderlijke staten binnen de federale unie van de Verenigde Staten geen afzonderlijke internationale verdragen kunnen sluiten? De CDA-fractieleden vragen in hoeverre haar verwijzing naar het gewijzigde beleid qua regulering van cannabis door staten, zoals Colorado, Oregon, Washington en Alaska, dan betekenis heeft.

En kan de initiatiefneemster voorts explicieter ingaan op de plannen van de Belgische regering inzake het softdrugsbeleid, zo vragen de CDA-fractieleden.

Kunnen de initiatiefneemster en de regering expliciet ingaan op de stelling van de Afdeling dat, ondanks de gekozen vormgeving er, gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, toch sprake kan zijn van legalisering van de handel in cannabis in materiële zin, waardoor het artikel van de vrijheid van diensten uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing is²²? Alsdan

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 8.

²⁰ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M. I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatiefgebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016.

²¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 9.

²² Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 6.

zou het ingezetenen criterium, zoals dat op 1 januari 2012 van kracht is geworden om verkoop aan niet-ingezetenen te verbieden, in strijd met het Europese recht kunnen zijn. Is het niet wenselijk om daar, zo vragen de CDA-fractieleden, apart advies van deskundigen op het gebied van het Europees recht over te vragen?

Met betrekking tot de verhouding van het wetsvoorstel tot internationale verdragen wordt te kennen gegeven dat de positieve verplichtingen die uit internationale mensenrechtenverdragen voortvloeien, prioriteren boven de verplichtingen uit de VN-drugsverdragen ingeval deze met elkaar interfereren. De initiatiefneemster trekt deze conclusie onder meer door een beroep te doen op het onderzoek «Internationaal recht en cannabis II» van de Radboud Universiteit Nijmegen. Het College van procureurs-generaal van het OM merkt op dat de initiatiefneemster de conclusie van de Nijmeegse onderzoekers heeft overgenomen, zonder daarbij rekening te houden met de voorwaarden²³ die aan deze conclusie in het onderzoek zijn verbonden²⁴. De leden van de fractie van **D66** vragen de initiatiefneemster nog eens toe te lichten op welke wijze het wetsvoorstel voldoet aan de door de onderzoekers gestelde voorwaarden.

Internationaal was Nederland ooit een gidslid met zijn coffeeshops. Hoe kijkt de regering aan tegen de recente ontwikkelingen in Canada, waar cannabis wordt gelegaliseerd? Canada hecht er toch ook belang aan dat het, net als Nederland, zich houdt aan het internationale recht? De regering gaf aan dat het momenteel niet opportuun is met Uruguay en Spanje op te trekken om de internationale verdragen te veranderen. Is daar met Canada nu verandering in gekomen, zo vragen de **GroenLinks**-fractieleden. Zo ja, welke? En zo nee, hoeveel landen dienen er nog te volgen alvorens Nederland zijn invloed uitoefent om tot gemoderniseerde internationale verdragen te komen?

De regering wijst op mogelijke schending van de strafrechtelijke verdragen, maar kan zij ook ingaan op de stelling van Van Kempen en Fedorova, dat de mensenrechtenverdragen ruimte laten voor regulering om redenen van volksgezondheid, of daartoe zelfs eventueel verplichten²⁵? De GroenLinks-fractieleden vragen voorts of de regering de opvatting deelt dat in dergelijke situaties mensenrechtenverdragen prevaleren boven verdragen die het strafrecht regelen?

Gelet op de uitdrukkelijke verwijzing naar het vervolgonderzoek van Van Kempen en Fedorova, concludeert de initiatiefneemster dat staten volkenrechtelijk voldoende ruimte hebben om tot het gereguleerd toestaan van cannabisteelt over te gaan, in weerwil van de verplichtingen onder de drugsverdragen. Er dient hierbij aan vijf criteria te worden voldaan, zo bevestigt ook het OM.²⁶ De initiatiefneemster gaat in de beantwoording aan de Tweede Kamer kort in op de vijf criteria. De GroenLinks-fractieleden vragen haar of zij nader kan ingaan op in hoeverre het wetsvoorstel is opgezet vanuit de gedachte van de vijf criteria. En kan de initiatiefneemster hierbij uitgebreider dan in de Tweede Kamer, concreet ingaan op de vijf criteria? Hoe kijkt zij aan tegen de

²³ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M. I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatiefgebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016, p. 332–334.

²⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p. 2–3.

²⁵ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M. I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatiefgebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016.

²⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p. 2–3.

reactie van het College van procureurs-generaal inzake de vijf criteria? Vindt zij dat er voldoende balans is gevonden tussen enerzijds de initiële bezwaren van de Afdeling en anderzijds de mogelijkheid om mensenrechtenverdragen boven drugsverdragen te laten prevaleren?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van de zorgen van het College van procureurs-generaal van het OM²⁷. Zij vragen de initiatiefneemster om nader in te gaan op de kritiek dat dit wetsvoorstel niet voldoet aan de vijf voorwaarden die Van Kempen en Fedorova in hun vervolgonderzoek noemen, waaraan in het licht van de internationale verdragen moet zijn voldaan voordat verdere regulering mogelijk zou kunnen zijn²⁸. Zij vragen aan de regering hoe andere verdragspartners, en in het bijzonder de omliggende buurlanden die ook verdragspartners zijn bij de betreffende VN-verdragen, dit wetsvoorstel en de invulling van de verdragsverplichtingen waarderen. De voornoemde leden vragen haar om inzichtelijk te maken welke trends er in omliggende landen zijn ten aanzien van teelt, handel en gebruik van hennep en hasjesj. Zij vragen de initiatiefneemster waarom niet gezocht is naar aansluiting bij het beleid van de meeste EU-lidstaten ten aanzien van teelt, handel en gebruik van hennep of hasjesj.

7. Overige

De **VVD**-fractieleden hebben een vraag over de systematiek van wetgeving. Gedragingen die in de strafwet met straf worden bedreigd, worden in het wetsvoorstel in aanpalende wetten van hun strafbaarheid ontdaan; welke naam men hieraan ook wil geven, *het gedogen wordt dus in de wet opgenomen*. Afgezien van het antwoord op de vraag of een dergelijke constructie ooit een schoonheidsprijs zou verdienen, hoe beoordeelt initiatiefneemster het effect van dergelijke «wetgeving» op de beleving van de integriteit van de Staat en daarmee op zijn aanzien, niet alleen in het buitenland, maar ook bij de eigen bevolking? Het mag niet, maar het mag wel?

De **CDA**-fractieleden vragen of de initiatiefneemster en de regering kunnen ingaan op de negatieve adviezen van het College van procureurs-generaal en de Nationale Politie²⁹. Worden deze adviezen onderschreven, en zo nee, waarom niet? Graag een gedetailleerde uitleg, met name op de punten van het primariteitsbeginsel³⁰, het uithollen van het opportunititeitsbeginsel door de introductie van een vervolgingsuitsluitingsgrond³¹ en de handhaving³².

Graag vernemende **SP**-fractieleden van de regering naar aanleiding van de brief van de korpschef van de politie van 14 februari 2017³³, waarin gemeld wordt dat de politie in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en vele partners bezig is met een impactanalyse op

²⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal.

²⁸ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M. I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatiefgebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016, p. 332–334.

²⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14.

³⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p. 3–4.

³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p. 4–5.

³² Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies College van procureurs-generaal, p. 6–7;

Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies politie.

³³ Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, bijlage Advies politie.

veranderd beleid ten aanzien van softdrugs, of deze impactanalyse al beschikbaar is, en zo nee, wanneer deze naar verwachting beschikbaar zal zijn.

De **GroenLinks**-fractieleden hebben een aantal vragen over de toekomstige invulling van de wet. In hoeverre kijkt de initiatiefneemster naar andere landen die inmiddels al grote stappen hebben gezet in de regulering van softdrugs? Wat kan men van het buitenland leren en welke valkuilen zijn er tot dusver gedestilleerd op basis van onderzoek in andere landen? Acht de initiatiefneemster het opportuun hier onderzoek naar te doen om de toekomstige invulling van de AMvB's adequaat vorm te geven?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** verwijzen nogmaals naar de Europol-rapport «Serious and Organised Crime Threat Assessment»³⁴ en de ernstige conclusies in dit rapport voor Nederland. Nederland wordt met nadruk genoemd als het gaat om drugscriminaliteit en de distributie van drugs en de kennis en grondstoffen voor de teelt en bereiding. Deze leden vragen hoe dit wetsvoorstel zich volgens de initiatiefneemster verhoudt tot de bevindingen van Europol in voornoemde rapportage. Zij vragen aan de regering welk standpunt de Nederlandse politie heeft ten aanzien van het wetsvoorstel. Ook horen zij graag hoe de regering de bevindingen uit het voornoemde rapport waardeert in het licht van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de coffeeshophouder maatregelen dient te nemen om overlast te voorkomen. Aan welke maatregelen denkt de initiatiefneemster daarbij concreet?

De leden van de SGP-fractie merken op dat bij AMvB regels moeten worden gesteld over tal van zaken, waaronder het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van hennep en hasjiesj. Welke eisen heeft de initiatiefneemster daarbij voor ieder van de genoemde zaken voor ogen?

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

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

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

³⁴ Rapport van Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. Crime in the age of technology*, 2017.