

**ADVIESVRAGEN  
ONAFHANKELIJKE COMMISSIE  
EXPERIMENT GESLOTEN COFFEESHOPKETEN**

# INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	p. 2
INLEIDING	p. 3
OPDRACHT COMMISSIE EXPERIMENT GESLOTEN COFFEESHOPKETEN	p. 5
SELECTIE GEMEENTEN	p. 6
DEELNEMENDE COFFEESHOPS	p. 8
HENNEPTEELT	p. 10
PREVENTIE	p. 11
TOEZICHT EN HANDHAVING	p. 12
EFFECTMETING	p. 13

## INLEIDING

De ministers van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg geven uitvoering aan de in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' opgenomen afspraak dat er “wet- en regelgeving komt ten behoeve van uniforme experimenten met als doel om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn”. Door middel van een experiment met een gedecriminaliseerde coffeeshopketen wil het kabinet onderzoeken welke resultaten ten aanzien van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/ of overlast kunnen worden gerealiseerd bij het inrichten van een gesloten coffeeshopketen.

### Huidige situatie:

Nederland telt op dit moment 573 coffeeshops verspreid over 103 coffeeshopgemeenten. Deze coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid. Dit beleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen, de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd. De cannabisproductie en -handel wordt echter niet gedoogd.

Met name het lokale bestuur heeft aangegeven dat de inrichting van de huidige coffeeshopketen – met een gedoogde verkoop en een niet-gedoogde inkoop - problemen oplevert voor de openbare orde en veiligheid, de volksgezondheid en het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

Omdat de huidige wetgeving geen mogelijkheid kent om cannabis te telen ten behoeve van een dergelijk experiment is een wijziging van de Opiumwet nodig. Het kabinet zal daarom een wetsvoorstel en een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ontwikkelen. Het wetsvoorstel bevat - in ieder geval - een nauwkeurige omschrijving van het doel van het experiment, de duur, de omvang en vormt de basis voor aanvullende regels in een AMvB. In de AMvB zullen de randvoorwaarden van het experiment worden opgenomen, waaronder de eisen aan de hennepcultuur en verkoop in coffeeshops. Het streven is het wetsvoorstel voor het zomerreces aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Het experiment wordt uitgevoerd in 6 tot 10 (middel)grote gemeenten, waarbij om te komen tot een zinvolle effectmeting sprake dient te zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voor de deelnemende coffeeshops blijven de volgende eisen in ieder geval gelden:

- geen affichering: dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;
- geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
- geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop (leeftijdsgrens van achttien jaar);

Het experiment bestaat uit verschillende fasen.

Gestart wordt met de instelling van een onafhankelijke adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen. Deze commissie – bestaande uit wetenschappers en experts - adviseert over de inrichting en uitvoering van het experiment, de voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt en de selectie van deelnemers aan het experiment. Dit advies wordt gebruikt als input voor de op te stellen AMvB. Ook zal de commissie adviseren welke gemeenten in aanmerking kunnen komen voor deelname aan het experiment.

Daarna volgt de voorbereidingsfase. Deze fase vangt aan met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde AMvB. Deze voorbereidingsfase wordt onder andere gebruikt om de teler(s) en gemeenten aan te wijzen die zullen deelnemen aan het experiment en hen in staat te stellen zich voor te bereiden op hun deelname aan het experiment. Gelijktijdig start in dit stadium een onderzoeksteam of – consortium dat wordt begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie.

Na deze periode start de experimenteerfase, waarin het experiment wordt uitgevoerd. Tijdens deze fase mag in het kader van het experiment hennep worden geproduceerd, geleverd aan coffeeshops die zijn gevestigd in de deelnemende gemeenten en aldaar worden verkocht. In de conceptwettekst is een termijn van vier jaar voor de experimenteerfase voorzien.

Na de experimenteerfase eindigt het experiment en volgt de afbouwfase die binnen enkele maanden moet zijn afgerond. Dat wil zeggen dat dan de situatie is hersteld zoals deze bestond vóór het experiment. Wij voorzien dat voor de afbouwfase een termijn van zes maanden nodig zal zijn.

Het experiment zal onafhankelijk worden geëvalueerd. Dit gebeurt door het hierboven genoemde onderzoeksteam dat wordt begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie.

De precieze opdracht voor de adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen wordt in dit document beschreven.

- 
- geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (=5 gram).

## **OPDRACHT ADVIESCOMMISSIE EXPERIMENT GESLOTEN COFFEESHOPKETEN**

De adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen wordt gevraagd te adviseren over de vormgeving van het experiment.

Advisering vindt plaats in twee fases. Fase I beslaat de adviesfase over vormgeving van het experiment, in het bijzonder ten aanzien van de teelt van hennep, selectiecriteria voor gemeenten die deelnemen aan het experiment, de deelname door coffeeshops, preventiemaatregelen, toezicht op de naleving en de handhaving van de regels van het experiment en de meting van effecten. Fase II beslaat de selectie van deelnemers (gemeenten) aan het experiment.

Fase I:

De commissie wordt gevraagd uiterlijk 31 mei 2018 haar advies uit te brengen. Naar aanleiding van dit advies stellen de ministers de inrichting van het experiment vast. Gemeenten kunnen hierop kenbaar maken of zij willen deelnemen.

Fase II:

De commissie wordt gevraagd in het najaar van 2018 een schriftelijke voordracht te doen van 6 tot 10 gemeenten voor deelname aan het experiment. In dit document is per deelonderwerp een aantal adviesvragen gesteld. Daarnaast staat het de commissie vrij om ook advies te geven over onderwerpen die niet in de adviesvragen zijn opgenomen (ongevraagd advies).

## **SELECTIE GEMEENTEN**

### *Selectie deelnemende gemeenten*

Het experiment wordt uitgevoerd in 6 tot 10 (middel)grote gemeenten, waarbij sprake moet zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding. Het regeerakkoord spreekt over uniforme experimenten waarvan het doel is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (een gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. In het kader van de deelnemende gemeenten betekent dit o.a. dat uitsluitend individuele gemeenten kunnen meedoen. Er vinden geen regionale experimenten plaats waarbinnen meerdere gemeenten betrokken zijn. Ook betekent het dat de wijze van inrichting van het experiment door gemeenten op een vergelijkbare wijze wordt vormgegeven. Tevens is besloten dat in een deelnemende gemeente alle coffeeshops moeten meedoen.

Naar verwachting zal het aantal gemeenten dat wenst deel te nemen aan het experiment groter zijn dan het door de regering gewenste aantal van 6 tot 10 gemeenten. Er heeft zich inmiddels een groter aantal gemeenten gemeld bij zowel het ministerie van JenV als bij de VNG. Bij AMvB wordt voorzien in de selectiecriteria voor de aanwijzing van de gemeenten. De selectieprocedure zal in ieder geval aanvagen met een verzoek van de burgemeester. De uiteindelijke aanwijzing van een gemeente zal plaatsvinden door de minister van Justitie en Veiligheid.

### *Lokaal coffeeshopbeleid*

Coffeeshops kunnen alleen bestaan in gemeenten die daaraan hun medewerking verlenen. Momenteel zijn er 103 gemeenten waar coffeeshops gevestigd zijn. Het lokaal coffeeshopbeleid is belegd bij de burgemeester. Op grond van artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester de mogelijkheid om beleidsregels op te stellen met betrekking tot de voorwaarden voor het al dan niet toepassen van bestuursdwang, wat er op neer komt dat een coffeeshop door de burgemeester niet wordt gesloten, zolang deze coffeeshop zich aan het lokaal coffeeshopbeleid houdt. De wijze waarop gemeenten omgaan met de vestiging van en voorwaarden voor coffeeshops verschilt. In sommige gemeenten krijgen coffeeshophouders een zgn. gedoogvergunning, waarin voorwaarden zijn opgenomen. In andere gemeenten is een horeca-exploitatie-vergunning vereist. Ook het aantal toegestane coffeeshops in een gemeente is zeer verschillend: de vier grootste gemeenten hebben in totaal bijna de helft van het totaal aantal coffeeshops, terwijl er ook gemeenten zijn met maar één coffeeshop. Dit maakt dat de consequenties van geadviseerde randvoorwaarden voor het experiment voor deelnemende gemeenten zullen verschillen.

Sinds 2013 maakt het ingezetenen criterium onderdeel uit van het gedoogkader in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. Een aantal gemeenten heeft dit criterium ook toegevoegd aan het lokale (bestuurlijke) coffeeshopbeleid en ziet er actief

op toe dat er geen coffeeshoptoeristen (niet-ingezetenen) worden toegelaten tot coffeeshops. Dit zijn voornamelijk grensgemeenten, die eerder veel overlast ervaren van de grote stroom coffeeshoptoeristen. Een groot aantal gemeenten handhaaft niet actief op het ingezetenen criterium. Bijvoorbeeld omdat er geen overlast wordt ervaren door coffeeshoptoeristen, omdat er weinig toeristen zijn, of vanwege de (verwachte) overlast door illegale straathandel door handhaving van het ingezetenen criterium. Het is nu aan de burgemeester om te beslissen in welke mate het bestuurlijk instrumentarium wordt aangewend en om binnen de lokale driehoek afspraken te maken over de inzet van handhavingscapaciteit op dit punt (lokaal maatwerk). Binnen het experiment mag het ingezetenen criterium worden losgelaten, behalve in de gemeenten in de grensstreek.

#### Adviesvragen

- 1. Welke selectiecriteria adviseert u voor de groep gemeenten die deelneemt aan het experiment? Aandachtspunten zijn in ieder geval de geografische spreiding en de variëteit tussen gemeenten.**
- 2. Welke voorwaarden voor deelnemende gemeenten adviseert u minimaal?**

## **DEELNEMENDE COFFEESHOPS**

### *Toelevering uit criminele circuit*

Coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid. Dit beleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen, de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd (voorkeur). De cannabisproductie- en handel wordt echter niet gedoogd (achterkeur). Het feit dat het telen en verkopen van cannabis verboden is en de verkoop in de coffeeshop weliswaar verboden is, maar wordt gedoogd, draagt een intrinsieke spanning in zich. Binnen het experiment kunnen de coffeeshops de hennep afnemen van (een) legale teler(s). De toelevering aan deze coffeeshops wordt hiermee uit het criminele circuit gehaald.

Zoals hierboven al uiteengezet is, is er lokaal coffeeshopbeleid. De wijze waarop gemeenten omgaan met de vestiging van en voorwaarden voor coffeeshops verschilt onderling. In een aantal gemeenten wordt van coffeeshophouders verwacht dat zij van goed levensgedrag zijn, als voorwaarde voor het mogen vestigen van een coffeeshop. Ook zijn er gemeenten die de coffeeshophouders screenen door middel van een BIBOB onderzoek.

### *Bestaande gedoogcriteria van kracht*

De in het kader van het experiment geteelde hennep wordt geleverd aan coffeeshops in de deelnemende gemeenten. Voor de coffeeshops blijven de bestaande AHOJG- criteria van kracht. Dit betekent dat voor de deelnemende coffeeshops de volgende eisen in ieder geval gelden: geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit; geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden; geen parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten; geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen (tot achttien jaar) tot een coffeeshop en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie, oftewel hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (=5 gram).

Het huidige coffeeshopbeleid kent ook een maximale handelsvoorraad. In het lokale driehoeksoverleg wordt de maximale handelsvoorraad van gedoogde coffeeshops vastgesteld. Tegen een handelsvoorraad onder het maximum wordt in beginsel niet opgetreden. De voorraad mag in het huidige beleid in elk geval de 500 gram niet te boven gaan. Binnen het experiment mag, binnen een marge, van de huidige maximale handelsvoorraad worden afgeweken.

In het regeerakkoord is nadrukkelijk sprake van levering aan de coffeeshops. Dit betekent ook dat verkoop alleen in coffeeshops mag plaatsvinden. Dat kunnen ook nieuwe coffeeshops zijn. Andersoortige verkooppunten of online verkoop zijn niet toegestaan.



## **Adviesvragen**

- 1. Welke voorwaarden voor deelnemende coffeeshops adviseert u?**
- 2. Wat adviseert u over de prijsstelling van de hennep?**
- 3. Welke implicaties heeft het verruimen van de maximale handelsvoorraad?  
Welke marge adviseert u bij het verruimen van de handelsvoorraad?**

## **HENNEPTEELT**

De coffeeshops in de deelnemende gemeenten moeten worden voorzien van op kwaliteit gecontroleerde hennep. Daarnaast moet er voldoende hennep zijn die in diverse soorten beschikbaar is, zodat er een representatief assortiment beschikbaar is. Elementen van kwaliteit en variëteit kunnen zijn het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het gehalte van en de verhouding tussen THC en CBD. Om dit doel te bereiken in een gesloten keten voorziet het wetsvoorstel Uniform experiment gesloten coffeeshopketen in de mogelijkheid om één of meer telers aan te wijzen. Daarvoor zal een aanbestedingsprocedure moeten worden gevolgd. De teler(s) zal/zullen (uitsluitend) ten behoeve van het uniforme experiment hennep telen en moeten zorgen voor een betrouwbaar product, van goede kwaliteit.

Naast de teelt moet ook worden gezorgd voor een verpakking van de hennep waarop duidelijk wordt aangegeven wat de samenstelling van het product is, aangevuld met de gebruikswijze en waarschuwingen voor mogelijke risico's bij gebruik. Op die manier worden de gebruikers van het product optimaal geïnformeerd.

Voor de opslag, het vervoer en het verpakken van de hennep gelden strenge aanvullende voorwaarden. De hennep moet beveiligd geteeld, opgeslagen en vervoerd worden en onder toezicht worden verpakt. Het gaat immers om een bijzonder product dat onder geen beding mag weglekken naar het illegale circuit.

### **Adviesvragen**

- 1. Wat adviseert de commissie ten aanzien van de *soorten* hennep (incl. hasjiesj) die geteeld moeten worden, en wat is het advies ten aanzien van de *kwaliteit*? Aandachtspunt hierbij is dat voldoende variëteit beschikbaar moet zijn in het belang van een representatief experiment.  
Wat adviseert u dienaangaande?  
Welke eisen kunnen/moeten worden gesteld aan het eventuele gebruik van bestrijdingsmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen en groeibevorderende middelen.**
- 2. Aan welke criteria moet(en) de teler(s) voldoen?**
- 3. Aan welke criteria moet(en) de teeltlocatie(s) voldoen?**
- 4. Aan welke eisen dient de verpakking, alsmede de daarop (door middel van een etiket?) op te nemen product-, gebruiks- en waarschuwinginformatie van de geteelde hennep te voldoen?**
- 5. Wat adviseert u ten aanzien van de veiligheidsrisico's?**

## **PREVENTIE**

Het Nederlandse drugsbeleid is in eerste instantie gericht op ontmoediging van gebruik. Ook gedurende en in het kader van dit experiment zal worden ingezet op voorlichting over de risico's van het gebruik van cannabis. Dat zal gebeuren in zowel deelnemende als niet-deelnemende gemeenten. Naast (landelijke) voorlichtingsactiviteiten zal preventie ook plaatsvinden in de coffeeshops van de deelnemende gemeenten. Klanten van de coffeeshop dienen actief te worden gewezen op de risico's van gebruik. Daarmee wil de regering voorkomen dat van het experiment een aanzuigende werking uitgaat door normalisering van het gebruik. Ook moeten klanten geadviseerd worden hoe gezondheidsrisico's kunnen worden voorkomen. Wij vragen daarom advies aan de onafhankelijke adviescommissie over adequate voorlichting en preventie.

### **Adviesvragen**

- 1. Welke verplichtingen op het gebied van informatie, productvoorlichting en preventie kunnen aan deelnemende coffeeshops – aanvullend op bestaande eisen – worden opgelegd; zonder dat de effectiviteit (het nabootsen van de praktijk) van het experiment wordt verminderd?**
- 2. Dienen er extra preventie maatregelen - aanvullend op de al bestaande interventies - te worden ondernomen door het kabinet om het gebruik van cannabis te ontmoedigen, zowel algemeen als in het bijzonder gericht op jongeren en jongvolwassenen; zonder dat de effectiviteit (het nabootsen van de praktijk) van het experiment wordt verminderd?**
- 3. Wat adviseert de commissie verder te doen om te voorkomen dat op kwaliteit gecontroleerde cannabis een aantrekkingskracht gaat uitoefenen op mensen die op dit moment geen cannabis gebruiken, in het bijzonder jongeren?**
- 4. Ziet de commissie een zorgplicht voor coffeeshops voor wat betreft het signaleren van problematisch cannabisgebruik?**

## **TOEZICHT EN HANDHAVING**

In het huidige gedoogbeleid wordt de verkoop van hennep via coffeeshops aan consumenten gedoogd, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen. Hierbij wordt op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening, op grond waarvan in een aantal gemeenten een horeca-exploatievergunning of gedoogbeschikking wordt verleend aan coffeeshops, toezicht uitgeoefend door de gemeente. Daarnaast houdt de Belastingdienst toezicht op de boekhouding.

Voor het experiment wordt het verboden karakter van de in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, opgenomen handelingen opgeheven voor zover die handelingen plaatsvinden in het kader van het experiment. Om na te gaan in hoeverre de regels van het experiment met de gesloten coffeeshopketen worden nageleefd, is toezicht nodig. Dit betreft meer dan de toezichthoudende rol van gemeenten en politie in het huidige systeem.

Om de geslotenheid van de coffeeshopketen te waarborgen, en te voorkomen dat hennep weglekt naar het illegale circuit, is toezicht nodig op en/of inzicht nodig in:

- De teelt van de hennep;
- Het verpakken en vervoeren van de hennep;
- Het verkopen van hennep in de coffeeshops.
- De gevoerde administratie

Hoe het toezicht ook wordt ingericht, het laat onverlet dat opsporingsambtenaren belast blijven met de opsporing en het Openbaar Ministerie met de vervolging van strafbare feiten. Indien de voorschriften van het experiment niet worden nageleefd, is de opheffing van het verboden karakter niet van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat de strafbaarstellingen van de Opiumwet in volle omvang van toepassing zijn en het in de laatstgenoemde wet opgenomen handhavingsinstrumentarium kan worden ingezet om naleving af te dwingen of overtredingen te bestraffen.

Behalve toezicht op weglekken is het belangrijk dat er controle plaatsvindt op de kwaliteit van de geteelde hennep. Hiervoor dient er een systeem te worden ingericht waardoor de kwaliteit van de hennep gegarandeerd kan worden.

### **Adviesvragen**

- 1. Op welke wijze kan het toezicht op de gesloten coffeeshopketen georganiseerd worden (uitgaande van het bestaande handhavingsarrangement)? Aandachtspunten zijn in ieder geval de verantwoordelijkheidsverdeling en de geslotenheid van de keten.**

- 2. Welke eisen dienen te worden gesteld aan de te voeren administratie in de keten?**
- 3. Wat zijn de gevolgen van eventuele overtredingen van deelnemers?**
- 4. Hoe zou toezicht en controle op de (kwaliteit van de) teelt, opslag, verpakking, administratie en distributie vormgegeven kunnen worden?**
- 5. Hoe kan de geteelde hennep zodanig beveiligd worden opgeslagen dat het risico op weglekken zo klein mogelijk is? (Aandachtspunt hierbij is ook het kostenaspect/investering voor de teler.)**

## **EFFECTMETING**

### **Toelichting/kader**

In het regeerakkoord staat opgenomen dat het doel van de experimenten is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. Het kabinet wil hierbij in ieder geval onderzoeken welke effecten ten aanzien van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/of overlast kunnen worden gemeten bij het inrichten van een gesloten coffeeshopketen.

### **Adviesvraag**

- 1. Wat is er volgens de commissie minimaal nodig voor een gedegen effectmeting ten aanzien van in ieder geval volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/of overlast?  
Aandachtspunten zijn in ieder geval de schaal van het experiment, haalbaarheid en de noodzaak van een 0-meting en controlegemeenten. Belangrijk hierbij is dat de commissie helder adviseert over wat wel en niet gemeten kan worden.**