



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen)

Nader Rapport

11 juni 2020

1440812-193499-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende nadere regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 november 2019, no. 2019002437, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 maart 2020, no. W13.19.0369/III, bieden wij U, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan. Het advies is ook integraal opgenomen in het nader rapport. Daarbij is de tekst van het advies cursief weergegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Hieronder gaan wij in op de door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gemaakte opmerkingen.

Bij Kabinetsmissive van 20 november 2019, no. 2019002437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Medische Zorg, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan bepalingen uit de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en bevat een nadere uitwerking en vormgeving van het experiment. Het gaat hierbij voornamelijk om de eisen die worden gesteld aan de deelnemende coffeeshops en telers. Daarnaast worden regels gesteld over de voorbereiding en afbouw van het experiment en wordt toezicht en handhaving nader geregeld.

Op 24 februari 2020 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister van Justitie en Veiligheid beraadslaagd over het ontwerpbesluit.

De Afdeling maakt opmerkingen over de beperkte aandacht voor de rol en positie van de teler in het experiment. Tevens vraagt zij aandacht voor een aantal aspecten van het experiment die de meetbaarheid van de resultaten negatief zouden kunnen beïnvloeden. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over het handavingsarrangement. Tot slot merkt de Afdeling op dat in het bijzonder het hanteren van een ingezetenencriterium door (grens)gemeenten vragen oproept in het licht van het Unierecht. In verband hiermee is aanpassing gewenst van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit wijst ten eerste de tien deelnemende gemeenten aan. Het gaat hierbij om de gemeenten waarin de coffeeshops zijn gelegen die aan het experiment deelnemen. Alle in een aangewezen gemeente liggende coffeeshops moeten aan het experiment deelnemen. Daarbij volgt de regering de Commissie Knottnerus, die tien gemeenten heeft genomineerd voor deelname. Ten tweede bevat het ontwerpbesluit de uitwerking van de eisen aan de coffeeshops en coffeeshophou-



ders. Daarbij is een grote rol weggelegd voor de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Zij zijn bevoegd om ten aanzien van de coffeeshophouders een groot aantal nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de handelsvoorraad en de inrichting van de coffeeshop.

Voor de grensgemeenten (Breda, Heerlen en Maastricht) geldt als extra eis dat de aldaar gelegen coffeeshops het ingezetenen criterium moeten hanteren. Dit betekent dat alleen Nederlandse ingezetenen toegang kunnen krijgen tot de coffeeshop en dat alleen aan hen hennep of hasjiesj mag worden verkocht. Voor de burgemeesters van de overige deelnemende gemeenten bevat het ontwerpbesluit de bevoegdheid om het ingezetenen criterium verplicht te stellen.

Tevens stelt het ontwerpbesluit regels ten aanzien van de selectie en aanwijzing (en intrekken van de aanwijzing) van telers, aan hun werkwijze, aan het product en de locatie waar geteeld wordt. Daarbij stelt het ontwerpbesluit onder andere eisen aan het ondernemingsplan dat de teler bij een aanvraag tot aanwijzing over dient te leggen. Ook worden er eisen gesteld aan de kwaliteit van het product, de verpakking, de administratie die de teler dient te voeren en aan het personeel dat hij in dienst heeft.

Daarnaast stelt het ontwerpbesluit regels over de voorbereidingsfase van het experiment en de afbouwfase. Tijdens de voorbereidingsfase krijgen de coffeeshops de mogelijkheid om geleidelijk over te gaan tot volledige deelname aan het experiment. De afbouwfase is bedoeld om telers, gemeenten, coffeeshophouders en toezichthouders in de gelegenheid te stellen om terug te keren naar de oude situatie.

In het ontwerpbesluit worden eveneens de kaders gegeven voor de begeleiding en evaluatie van het experiment. Tot slot bevat het regels over toezicht en handhaving, waaronder de uitwisseling van informatie tussen de diverse toezichthouders die bij dit experiment betrokken zijn.

2. De positie van de telers

De teler moet als scharnierpunt in het experiment worden beschouwd. Immers, voor het welslagen van experiment moet gegarandeerd kunnen worden dat telers kwaliteit kunnen leveren en in verschillende soorten producten kunnen voorzien. Dit is nodig om de deelnemende coffeeshops aantrekkelijk te houden in vergelijking met de illegale markt. Daarnaast zijn de telers in het experiment kwetsbaar omdat zij concurreren met telers die hun activiteiten volledig in de illegaliteit uitvoeren. Hun activiteiten zijn dan ook niet zonder gevaar voor henzelf en hun omgeving.

De Afdeling merkt op dat de toelichting weinig aandacht besteedt aan de vraag hoe deze risico's worden gemitigeerd en in hoeverre gemeenten bereid gevonden zullen worden om telers binnen hun grondgebied toe te staan. De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de volgende punten.

a. Prijs van het product

Het ontwerpbesluit stelt behoorlijk wat eisen aan het telen van de producten en de wijze waarop deze verpakt en vervoerd moeten worden. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of het, gelet op deze eisen voor de telers mogelijk zal zijn om hun producten aan te bieden aan de coffeeshops tegen een 'marktconforme' prijs. Dit is relevant voor de vraag of het mogelijk is om een goed experiment te houden. Indien de prijs van het product in de deelnemende coffeeshops hoger is dan die in de overige coffeeshops, bestaat immers het risico dat klanten op zoek gaan naar andere opties. Klanten zouden bijvoorbeeld kunnen overstappen naar een coffeeshop in een gemeente die niet deelneemt aan het experiment, of naar de illegale straatverkoop. Daarmee kan afbreuk worden gedaan aan de vergelijkbaarheid van coffeeshops in het kader van het experiment.

Tijdens het experiment zal de prijs van de hennep en hasjiesj tot stand komen op basis van vraag en aanbod en onderhandelingen tussen de aangewezen telers en coffeeshophouders. In het experiment wordt dus geen uniform prijsbeleid voorgeschreven. Ook een uniform prijsbeleid zou, mede vanwege de beperkte flexibiliteit daarvan, het door de Afdeling geschetste risico met zich mee kunnen brengen dat consumenten zich tot de illegale markt wenden bij een te hoge prijs. Anderzijds zou het gebruik juist kunnen toenemen bij een te lage prijs.

Ten aanzien van de door de Afdeling opgeworpen vraag is van belang dat de prijs van in Nederland gereguleerd geproduceerde medicinale cannabis lager ligt dan de gemiddelde prijs van de ongereguleerde illegale cannabis die door coffeeshophouders wordt aangeboden. Gelet op het feit dat de aangewezen telers in een grootschalige productie zullen moeten kunnen voorzien wordt het aannemelijk geacht dat binnen het experiment een marktconforme prijs tot stand kan komen. Effecten die verband houden met de prijs van de hennep en hasjiesj zullen worden gemonitord en onderzocht.

b. Kwaliteit en diversiteit van het product

Om ervoor te zorgen dat klanten hun hasjesj en hennep afnemen bij de bij het experiment aangesloten coffeeshops (en zich niet wenden tot andere coffeeshops of de illegale markt), is het van belang dat de kwaliteit en diversiteit van het aanbod in de deelnemende coffeeshops verzekerd is. Dit betekent dat de telers een kwalitatief goed en divers product moeten kunnen leveren. Een aspirant-teler moet bij de aanvraag aannemelijk maken dat hij kan voorzien in een representatief aanbod, een door de minister te bepalen hoeveelheid en minstens tien variaties van hennep of hasjesj.

De toelichting gaat echter niet in op de niet denkbeeldige situatie dat het aanbod in de loop van het experiment terugloopt, bijvoorbeeld door het afhaken van aangewezen telers of een slechte oogst. Onduidelijk is hoe in een dergelijke situatie wordt voorzien in voldoende aanbod, zodat de deelnemende coffeeshops kunnen worden bevoorrad en de klandizie niet verdwijnt naar niet-deelnemende coffeeshops, of de illegaliteit.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, is het uitgangspunt dat de aangewezen telers in staat zijn in voldoende mate qua kwantiteit, kwaliteit en diversiteit te voorzien in de vraag van de coffeeshophouders, en in het verlengde daarvan aan de consumenten. Tegen die achtergrond wordt bepaald dat een aanvrager in het kader van de procedure om als teler te worden aangewezen, onderbouwt op welke wijze hij kan inspelen op de vraag van de coffeeshophouders en op welke wijze hij hen in staat zal stellen het product te kunnen beoordelen. Om de kans op voldoende aanbod in variatie en de continuïteit van levering binnen het experiment te vergroten en de effecten op de markt van een monopoliepositie te voorkomen, is het van belang dat voldoende telers worden aangewezen. Om die reden is voor een maximumaantal van tien telers gekozen.

Echter, niet uitgesloten kan worden dat tijdens de voorbereidings- of uitvoeringsfase van het experiment een aangewezen teler om welke reden dan ook niet slaagt in de grootschalige, professionele bestendige productie van hennep of hasjesj zoals op voorhand verwacht mocht worden. Mocht een dergelijke situatie zich voordoen, dan kan dit leiden tot intrekking van de aanwijzing van die teler. Daarbij zal de afweging worden gemaakt of een nieuwe teler dient te worden aangewezen. De besluitvorming daaromtrent zal afhankelijk zijn van de vraag of de andere aangewezen telers in staat zijn om aan de vraag van de coffeeshophouders te kunnen voldoen, al dan niet via een vergroting van hun productiecapaciteit. Ook zal bepalend zijn in welke fase het experiment zich bevindt. Het ligt in de rede dat tot aanwijzing van een nieuwe teler eerder zal worden besloten als het experiment zich nog in de voorbereidingsfase bevindt dan als de uitvoering van het experiment zich al in een ver gevorderde fase bevindt.

c. Veiligheid en beveiliging teeltlocatie

In het ontwerpbesluit worden de gemeenten waarin deelnemende coffeeshops zijn gevestigd uitdrukkelijk aangewezen. Uit de toelichting blijkt echter (nog) niet of er ook voldoende gemeenten zijn die willen meewerken aan de vestiging van een teler. Een dergelijke teeltlocatie kan immers consequenties hebben voor de omgeving. Zoals hierboven aangegeven concurreren de deelnemende telers met het illegale circuit. De vraag is dan ook hoe de teeltlocaties gedurende het experiment beveiligd zullen worden. Daarbij is van belang dat de omgeving van de teeltlocatie bij de besluitvorming wordt betrokken.

De Afdeling merkt terecht op dat, gelet op het bijzondere karakter van de hier aan de orde zijnde ondernemingen, bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de beveiligingsaspecten. Zo geldt dat de aanvrager in zijn ondernemingsplan maatregelen ter beveiliging van de teeltlocatie alsmede eventuele risico's en maatregelen ter beheersing van die risico's moet beschrijven en onderbouwen. Voor de beoordeling van de deugdelijkheid van de voorgestelde maatregelen zullen experts worden ingezet. De uitkomst daarvan kan ertoe leiden dat de betrokken ministers tot afwijzing van de aanvraag besluiten of deze als basis gebruiken voor het verbinden van voorschriften aan een verleende aanwijzing met het oog op de beveiliging van de teeltlocatie(s).

Voorts geldt dat de burgemeesters van de gemeenten waar een voorgenomen teeltlocatie van een aanvrager is gelegen, in het kader van de beoordeling van de ingediende aanvraag in de gelegenheid zullen worden gesteld een advies uit te brengen over het al dan niet toewijzen van die aanvraag. Aan de burgemeesters zal advies worden gevraagd over de consequenties van een eventuele aanwijzing voor de openbare orde of veiligheid in de betreffende gemeente. Het staat de burgemeester vrij om ten behoeve van de totstandkoming van het advies de gemeenteraad en/of de lokale driehoek te betrekken. Het advies van de burgemeester vormt vanzelfsprekend een belangrijk aspect in de procedure en weegt dan ook zwaar mee in de beoordeling van de aanvraag. Het kan voor de betrokken ministers de reden vormen om een aanvraag om aanwijzing af te wijzen. Het advies van de burgemeester kan ook als basis dienen voor het verbinden van voorschriften aan een verleende



aanwijzing, bijvoorbeeld met het oog op de beveiliging van de teeltlocatie(s).

Nadat de teeltlocaties operationeel zijn, zal ter plaatse inspectie van de voorgenomen maatregelen plaatsvinden door de betrokken toezichthouder, zijnde de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: IJenV). Indien aan de orde kan handhavend worden opgetreden door middel van oplegging van een last onder bestuursdwang.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de hiervoor genoemde aspecten en zo nodig het voorstel aan te passen.

De toelichting is op de hiervoor genoemde aspecten aangevuld.

3. Meetbaarheid van de resultaten

In haar advies over de Wet experiment gesloten coffeeshopketen heeft de Afdeling opgemerkt dat een goede vormgeving en uitvoerbaarheid van het experiment van groot belang is. Alleen dan kan het experiment ook daadwerkelijk een internationaal en Europees debat over cannabisbeleid teweeg brengen.

In dat licht zet de Afdeling vraagtekens bij een aantal aspecten van het experiment die de meetbaarheid van de resultaten, en daarmee de waarde van het experiment, zouden kunnen beïnvloeden.

a. Selectie deelnemende gemeenten

Zoals hiervoor is opgemerkt komt de selectie van gemeenten overeen met de aanbevelingen van de Commissie Knottnerus. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de selectie heeft plaatsgevonden binnen door de regering vastgelegde kaders. De commissie stelt dat deelname van een G4-gemeente het experiment ten goede zou komen, gezien de specifieke uitdagingen die in deze gemeenten spelen. Deelname van G4-gemeente Utrecht ketste echter af op de eis dat alle coffeeshops in een gemeente moeten deelnemen aan het experiment.

De Afdeling acht het in het licht van de eerdere advisering over de Wet experiment gesloten coffeeshopketen aangewezen dat de regering uitgebreider dan nu het geval is toelicht dat een experiment zonder deelname van een G4-gemeente kan leiden tot relevante uitkomsten. Dit is nodig om het internationale en Europese debat over cannabisbeleid verder te brengen. Daarbij dient de regering tevens in te gaan op de suggestie van de Commissie Knottnerus om controlegemeenten in het experiment te betrekken.

In de toelichting is naar voren gebracht dat het al dan niet betrekken van controlegemeenten zal worden overgelaten aan de bij de evaluatie betrokken onderzoekers. Desalniettemin is het wenselijk dat de regering in de toelichting duidelijk maakt hoe zij deze aanbeveling van de Commissie Knottnerus beoordeelt en welke betekenis het betrekken van controlegemeenten voor het experiment zou kunnen hebben.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Het doel van het experiment is om te bezien of een gesloten coffeeshopketen mogelijk is en wat de effecten daarvan zijn op de gebieden van criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid. Deelname door een G4-gemeente biedt niet noodzakelijkerwijs meer inzicht in de mogelijkheid van regulering van de keten en in de effecten daarvan. Tot de tien geselecteerde gemeenten behoren enkele grote gemeenten. Vijf gemeenten daarvan hebben een met Utrecht vergelijkbaar of zelfs groter aantal coffeeshops. De ervaringen die binnen deze gemeenten met de gesloten coffeeshopketen zullen worden opgedaan, zullen ook van waarde zijn voor andere grote gemeenten. De verwachting is dan ook dat met de deelname van de geselecteerde gemeenten zinvolle uitspraken kunnen worden gedaan over het experiment en de effecten daarvan.

De metingen van effecten in deelnemende gemeenten zullen worden vergeleken met metingen in controlegemeenten en met aangrenzende gemeenten, gemeenten zonder coffeeshops en met landelijke trends, zoals deze ook in bestaande monitoringsinstrumenten worden gerapporteerd. De keuze is gemaakt om niet vooraf vast te leggen in welke gemeenten de onderzoekers effecten ten opzichte van deelnemende gemeenten kunnen onderzoeken (zie verder hierna bij punt 3c).

De toelichting is op voormelde punten aangevuld.

b. Vergelijkbaarheid van de uitkomsten

Voor een goed experiment is de coherentie ervan relevant. Om daadwerkelijk conclusies te kunnen trekken zal er in de gemeenten sprake moeten zijn van zoveel mogelijk vergelijkbare situaties. Volgens de toelichting was dit voor de regering ook één van de redenen om te eisen dat iedere coffeeshop in de deelnemende gemeenten meedoet aan het experiment. Het ontwerpbesluit biedt gemeenten echter wel de mogelijkheid om eigen regels te stellen die aansluiten bij de lokale situatie. Hiermee ontstaat het risico dat de verschillen die tussen gemeenten kunnen ontstaan, afbreuk doen aan de coherentie van het experiment.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig de ruimte die de gemeenten krijgen om eigen regels te stellen verder in te kaderen.

In de huidige gedoogsituatie kunnen coffeeshopgemeenten, binnen de grenzen van de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal, aanvullend lokaal coffeeshopbeleid vaststellen. In het ontwerpbesluit wordt daarbij aangesloten door gemeenten in staat te stellen om tijdens het experiment ten aanzien van een limitatief opgesomd aantal onderwerpen het op lokale ervaringen gebaseerde beleid te kunnen voortzetten. Het gaat dan onder meer om de locatie waar een coffeeshop is toegestaan (bijvoorbeeld in de vorm van een afstandscriterium ten opzichte van scholen) of de openingstijden van de coffeeshop. Omdat de burgemeesters geen regels mogen stellen die de randvoorwaarden van het experiment te buiten gaan, doet dit naar ons oordeel geen afbreuk aan de beoogde uniformiteit van het experiment. Het gaat hier bovendien veelal om onderwerpen ten aanzien waarvan de situatie ter plaatse relevant is voor de te stellen regels. In feite wordt juist bewerkstelligd dat in de deelnemende gemeenten de effecten van een gedecriminaliseerde toevoer van hennep en hasjiesj zo optimaal mogelijk kunnen worden afgezet tegen de huidige gedoogsituatie, omdat door het zoveel mogelijk blijven gelden van lokale regels neveneffecten als gevolg van wijziging van die regels zoveel mogelijk uitblijven. De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Waterbedeffect

Ten slotte moet worden ingegaan op de effecten die het experiment kan hebben op de gemeenten rond de deelnemende gemeenten. De kans is aanwezig dat indien de prijs hoger, dan wel de diversiteit van het product kleiner is in coffeeshops die deelnemen aan het experiment, klanten zullen uitwijken naar coffeeshops die niet deelnemen aan het experiment, in omliggende gemeenten (zie ook punt 2). Ook is er ondertussen een online markt ontstaan voor deze producten, waarmee de uitwijkmogelijkheid voor klanten vrij eenvoudig is. Een dergelijke verplaatsing van aankoopgedrag van klanten dient in het kader van de waarde van de uitkomsten van het experiment goed gemonitord te worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan de effecten op de omliggende gemeenten aandacht te besteden.

Zoals hiervoor reeds is vermeld, dient het experiment er onder meer toe om te bezien wat de effecten van een gesloten coffeeshopketen zijn op het gebied van criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid. Om deze effecten goed in kaart te kunnen brengen is een goede monitoring van groot belang. Er wordt daarom een onafhankelijk onderzoeksteam geworven dat wordt begeleid door een bij de Wet experiment gesloten coffeeshopketen ingestelde Begeleidings- en Evaluatiecommissie. Het is inherent aan het uitvoeren van een experiment dat er verschillen zijn tussen de experimenteergemeenten en de niet experimenteergemeenten. Effecten kunnen daarom plaats vinden in de deelnemende gemeenten, maar ook daarbuiten. Om de ontwikkelingen op verschillende terreinen in de deelnemende gemeenten af te kunnen zetten tegen de ontwikkelingen in gemeenten die niet aan het experiment deelnemen, worden per deelnemende gemeente ook controlegemeenten geselecteerd. Daarbij kunnen verschillende selectiecriteria van belang zijn, zoals:

- de controlegemeente is al dan niet een buurgemeente van de deelnemende gemeente;
- de controlegemeente is qua bevolkingsomvang al dan niet vergelijkbaar met de deelnemende gemeente;
- de controlegemeente is qua aantal coffeeshops al dan niet vergelijkbaar met de deelnemende gemeente.

Het is aan de onderzoekers om op basis van de deelnemende gemeenten te besluiten welke gemeenten het meest geschikt zijn als controlegemeenten.

De toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Handhavingsarrangement

a. Coördinatie tussen toezicht- en handhavingsinstanties

Bij de handhaving van de regels van het experiment zijn verschillende spelers betrokken. De NVWA houdt (in het bijzonder) toezicht op de kwaliteit van het product, de Inspectie JenV houdt toezicht op de geslotenheid van de coffeeshopketen en de gemeente houdt toezicht op de coffeeshops. Hoewel in het ontwerpbesluit is opgenomen dat de betrokken ministers en de burgmeesters van de aangewezen gemeenten en de toezichthouders jegens elkaar een informatieplicht hebben, is het van belang een goede coördinatie ook in de praktijk te verzekeren. Alleen dan kan het sluitende handhavingsarrangement ontstaan, waarop ook de Commissie Knottnerus heeft aangedrongen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting uitgebreider aandacht te besteden aan het praktisch vormgeven van deze coördinatie.

Tijdens het experiment is het bestuurlijk toezicht belegd bij drie verschillende partijen. Er zijn twee landelijke toezichthouders aangewezen, de IJenV en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA). De IJenV houdt toezicht op de naleving van eisen die samenhangen met de geslotenheid van de keten (inclusief beveiliging teeltlocaties, afvalstromen en vervoer). De geslotenheid van de keten loopt vanaf de teelt van de hennep en hasjesj bij de aangewezen teler tot en met de verkoop hiervan in de coffeeshop. De NVWA is toezichthouder op de kwaliteit en de verpakking van de geteelde hennep en hasjesj. Ten derde zijn de burgemeesters van deelnemende gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht ten aanzien van de in die gemeente gevestigde coffeeshophouders.

De toezichthouders en de burgemeesters stellen gedurende de voorbereidingsfase hun eigen toezicht- en handhavingsbeleid op, waarin staat opgenomen welke bestuurlijke sanctie wordt opgelegd bij het overtreden van de wet- en regelgeving.

Daarnaast stellen de toezichthouders onderling bestuurlijke handhavingsarrangementen op waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking.

De verschillende toezichthoudende werkzaamheden ten aanzien van de telers vereisen een goede afstemming tussen de betrokken toezichthouders, de NVWA en de IJenV. In een bestuurlijk handhavingsarrangement dat gedurende de voorbereidingsfase van het experiment wordt opgesteld, wordt vastgelegd wie wanneer toezicht houdt en wie handhavend optreedt. Zo kan onduidelijkheid worden voorkomen bij het toezicht en de handhaving ten aanzien van de eisen waarop zowel de NVWA als de IJenV bevoegd zijn toezicht te houden en te handhaven. Bijvoorbeeld ten aanzien van de eisen gesteld aan de verpakking, zijn zowel de NVWA als de IJenV bevoegd toezicht te houden en te handhaven. Dit omdat het de eisen aan de kwaliteit raakt, maar (mogelijk) ook de geslotenheid van de keten. Dergelijke scenario's zullen de IJenV en NVWA uitwerken en vastleggen in het handhavingsarrangement.

Het toezicht ten aanzien van de coffeeshops vindt op lokaal niveau plaats en is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende burgemeester, met dien verstande dat de IJenV ook toezicht houdt ten aanzien van de coffeeshops voor zover het om de geslotenheid van de keten gaat. De bevoegdheid om bij het overtreden van de regels van het experiment door coffeeshophouders over te gaan tot handhaving is echter exclusief bij de burgemeester belegd. Hierdoor heeft de burgemeester de regie over zijn eigen lokale coffeeshopbeleid en wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de huidige situatie. Indien de IJenV bij een coffeeshop een overtreding constateert in het kader van de geslotenheid van de keten, wordt dit met de burgemeester gedeeld, waarna deze kan besluiten over te gaan tot handhaving. De IJenV en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten maken afspraken over hun samenwerking bij het houden van toezicht ten aanzien van de coffeeshops in handhavingsarrangementen. Gestreefd wordt naar een uniform handhavingsarrangement voor alle deelnemende gemeenten, waarbij niettemin lokaal maatwerk per gemeente kan worden toegepast.

Aangezien de gesloten coffeeshopketen alle aan het experiment deelnemende partijen aangaat en de IJenV toezicht houdt op de geslotenheid, zal de IJenV bij de totstandkoming van de handhavingsarrangementen een coördinerende rol vervullen. Politie en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) hebben geen rol in het toezicht in het kader van het experiment. De politie is aan zet zodra opsporing nodig is van overtredingen van strafrechtelijke bepalingen uit de Opiumwet die niet in het kader van het experiment buiten werking zijn gesteld. Bij niet-naleving van de regels van het experiment kan in beginsel zowel strafrechtelijk worden vervolgd als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, maar uitgangspunt is dat bestuurlijke handhaving het primaat heeft. Over een heldere afbakening tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke traject dienen afspraken te worden gemaakt met het OM en politie. De IJenV initieert en coördineert de realisatie van deze afspraken. De voorbereidingsfase is bij uitstek het moment om dergelijke afspraken vorm te geven.



De IJenV en NVWA starten met het toezicht zodra de aangewezen telers starten met telen. Zowel de NVWA als de IJenV ontvangen vanuit de gelden die beschikbaar zijn gesteld voor het experiment een bijdrage om in de voorbereidingsfase te kunnen realiseren dat zij tijdig gereed zijn om hun taken te kunnen uitvoeren. Tevens vindt periodiek een toezichthoudersoverleg plaats tussen de ministeries van VWS en JenV, IJenV en de NVWA over de voortgang en wordt hierin de praktische invulling van de toezichthoudende rol van beiden nader uitgewerkt met elkaar. De burgemeesters starten met het toezicht zodra de overgangsfase aanvangt (op de eisen aan de coffeeshophouders die dan gelden). Er is een werkgroep opgericht om alle deelnemende gemeenten te faciliteren om hun toezichthoudende rol in te kunnen vullen en hierin gezamenlijk op te trekken.

Ook de gemeenten ontvangen een bijdrage uit de gelden beschikbaar gesteld voor het experiment, zodat zij tijdig gereed kunnen zijn.

Voor de ministers van VWS en JenV is het van belang om zicht te hebben op het aantal keren dat een handhavingsbesluit wordt opgelegd, aan wie en ter zake van welke overtreding. Om die reden zullen de NVWA en de IJenV de ministers periodiek informeren over de genomen handhavingsbesluiten. Te allen tijde zullen de verschillende toezichthouders elkaar en de ministers ook op de hoogte houden van ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor elkaars werkkterrein in het kader van het experiment. Hiertoe hebben de ministeries ten minste één keer per half jaar een overleg met (vertegenwoordigers van) de toezichthouders en burgemeesters of zo vaak dit nodig wordt geacht.

De toelichting is met de hierboven genoemde informatie aangevuld.

b. Gevolgen politie-inzet

Hoewel de politie, zoals ook door de regering aangegeven in het kader van de voorhangprocedure, geen specifieke (handhavings)taak heeft in het kader van het experiment, valt niet uit te sluiten dat neveneffecten van het experiment van invloed zijn op de inzet van politiecapaciteit. Daarbij valt te denken aan de druk die vanuit het illegale circuit kan ontstaan op de deelnemers aan het experiment, met name op de telers.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het experiment voor de inzet van politiecapaciteit en in hoeverre gemeenten in dit verband nader ondersteund zullen worden.

De politie is aan zet zodra opsporing nodig is van overtredingen van strafrechtelijke bepalingen uit de Opiumwet die niet in het kader van het experiment buiten werking zijn gesteld. Bij niet-naleving van de regels van het experiment kan in beginsel zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, maar uitgangspunt is dat bestuurlijke handhaving het primaat heeft.

Het valt niet uit te sluiten dat neveneffecten van het experiment van invloed zijn op de inzet van politiecapaciteit. Indien er zich tijdens het experiment situaties voordoen op het gebied van de openbare orde of veiligheid, zoals een sterke toename van straathandel, dan zal over de inzet van politiecapaciteit in de lokale of regionale driehoek een besluit moeten worden genomen. In de voorbereidingsfase worden risico's op het gebied van veiligheid en openbare orde in kaart gebracht. Daarbij betrekken wij niet alleen de politie en het OM, maar ook de deelnemende gemeenten en gemeenten waar een teeltlocatie gevestigd wordt. De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Financiële gevolgen voor gemeenten

In de toelichting staat vermeld dat de totale werklasteffecten voor de 'Rijksinspecties' zullen uitkomen op ongeveer € 1,2 miljoen. Voor de gemeenten is dit grofweg € 2,5 miljoen. In de miljoenennota 2019 staat dat er jaarlijks € 2 miljoen beschikbaar is voor experiment, waaruit de toezichthouders worden bekostigd. De vraag rijst dan ook of het beschikbare bedrag het mogelijk maakt dat gemeenten tegemoet gekomen worden in de kosten voor toezicht en handhaving.

De Afdeling adviseert de regering hierop in de toelichting nader in te gaan.

Wat betreft de financiering zijn extra middelen geregeld voor het experiment, bovenop de hiervoor genoemde middelen zoals vastgelegd in het regeerakkoord. De financiële tegemoetkoming aan de deelnemende gemeenten is met deze gemeenten besproken.

5. Europeesrechtelijke aspecten

a. Het ingezetenen criterium

Het ontwerpbesluit regelt dat coffeeshophouders in grensgemeenten louter ingezetenen in Nederland



mogen toe laten. Ook krijgen de burgemeesters van de andere deelnemende gemeenten de bevoegdheid om coffeeshops te verplichten alleen ingezetenen toe te laten en alleen aan hen hennep of hasjies te verkopen. De Afdeling wijst hierbij op het volgende.

Het toepassen van een ingezetenen criterium levert een indirect onderscheid naar nationaliteit op. Voor zover de vrijverkeersbepalingen van toepassing zijn, dient een dergelijk onderscheid in het licht van het Unierecht gerechtvaardigd te worden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat wat de verkoop van cannabis betreft, geen beroep kan worden gedaan op de verkeersvrijheden of het beginsel van non-discriminatie. Dit vanwege het verbod om verdovende middelen in het economische en commerciële circuit te brengen, behoudens middelen die deel uitmaken van een strikt gecontroleerd circuit voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Daargelaten of in het kader van dit experiment wellicht van een dergelijk strikt gecontroleerd circuit sprake is, heeft het Hof ook geoordeeld dat vrijverkeersbepalingen wel van toepassing zijn als coffeeshophouders eveneens legale goederen verkopen.

Aangezien niet kan worden uitgesloten dat coffeeshophouders bijvoorbeeld ook alcoholvrije dranken en etenswaren aanbieden, adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de rechtvaardiging van een ingezetenen criterium. Voor de grensgemeenten kan die rechtvaardiging worden gevonden in de wens om drugstoerisme tegen te gaan. Of van deze problematiek sprake is in alle deelnemende grensgemeenten is echter niet duidelijk. In dat licht dient het dwingend voorschrijven van dit criterium voor grensgemeenten nader te worden toegelicht. Hoewel voor de andere gemeenten de proportionaliteitstoets in voorkomend geval door de burgemeester zal moeten worden verricht, adviseert de Afdeling in de toelichting ook te motiveren op grond van welke afwegingen een ingezetenen criterium in een niet-grensgemeente gerechtvaardigd kan zijn.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de rechtvaardiging voor het hanteren van een ingezetenen criterium in de grensgemeenten en in de andere deelnemende gemeenten in het licht van het Unierecht, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Het ingezetenen criterium geldt sinds 1 januari 2013 op grond van de Aanwijzing Opiumwet. Het houdt in dat een coffeeshop niet toegankelijk mag zijn voor en dat daarin geen verkoop mag plaatsvinden aan anderen dan ingezetenen van Nederland. Handhaving van het criterium vindt plaats op grond van het in de driehoek afgestemde en lokaal vastgestelde coffeeshopbeleid. In de door de Afdeling aangehaalde zaak Josemans heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat voor zover het criterium een beperking oplevert van het in het EG-verdrag verankerde vrij verrichten van diensten, deze beperking gerechtvaardigd wordt door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan. Voor zover de Afdeling heeft opgemerkt dat niet duidelijk is of van deze problematiek sprake is in alle deelnemende grensgemeenten, geldt dat de gemeente Maastricht sinds 2013 het criterium heeft gehandhaafd vanwege het ervaren drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast, zoals duidelijk kenbaar blijkt uit voormeld arrest en het lokaal geldende beleid.¹ Volgens de beleidsregels van de burgemeester van Heerlen met betrekking tot de toepassing van artikel 13b Opiumwet hangt de invoering van het ingezetenen criterium in die gemeente samen met het feit dat Heerlen als grensgemeente met coffeeshops een aantrekkingskracht heeft op gebruikers die buiten Nederland wonen.² Volgens de Nota coffeeshopbeleid Breda 2017³ bleek uit metingen dat na invoering van het ingezetenen criterium de stroom drugstoeristen en de daarmee gepaard gaande overlast verdween en dat het criterium een positief effect heeft op de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de stad. Kortom, dat voor deze drie gemeenten in het kader van het experiment het ingezetenen criterium dwingend wordt voorgeschreven, is in lijn met de overwegingen van het Hof van Justitie. Voor de deelnemende gemeenten die niet als grensgemeente gelden, geldt dat niet uitgesloten kan worden dat juist het experiment in andere lidstaten woonachtige personen ertoe kan aanzetten naar de deelnemende gemeenten af te reizen om daar hennep of hasjies te kopen en te gebruiken met mogelijke overlast of gevolgen voor de openbare orde of veiligheid tot gevolg. Om die reden is voorzien in de bevoegdheid van de burgemeesters van die gemeenten om alsnog het ingezetenen criterium te gaan toepassen om zodoende dergelijk drugstoerisme aanzienlijk te beperken en mogelijke overlast of gevolgen voor de openbare orde of veiligheid tegen te gaan. De toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Selectiecriteria voor telers

Het ontwerpbesluit schrijft voor dat uitsluitend een in Nederland ingeschreven en gevestigde onderneming, of een in Nederland ingezetene natuurlijk persoon, een aanvraag kan doen om als teler

¹ Gemeenteblad C no. 32-2013.

² Gemeenteblad 2017, nr. 80404 en Gemeenteblad 2019, nr. 304932.

³ Gemeenteblad 2017, nr. 65034.



deel te nemen aan het experiment. De Afdeling begrijpt dat de teelt in Nederland zal moeten plaatsvinden. Uit de toelichting blijkt echter niet waarom een aanvraag uitsluitend kan worden ingediend door een natuurlijke of rechtspersoon die in Nederland staat ingeschreven. Nog daargelaten of in het kader van dit experiment een beroep kan worden gedaan op de vrijverkeersbepalingen, verdient dit vereiste, ook vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals transparantie, gelijkheid en de motiveringsplicht) nadere toelichting.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

In de toelichting is vermeld dat de vereiste verbondenheid aan Nederland, zowel ten aanzien van de 'persoon' van de aanvrager als de beoogde teeltlocatie, verband houdt met het noodzakelijke toezicht op de geslotenheid van de keten en het feit dat buiten de grenzen van Nederland handelingen met hennep illegaal zijn. Door de gestelde eisen wordt bewerkstelligd dat de coffeeshopketen – zowel in feitelijke als in personele zin – beperkt wordt tot Nederland. Dat is van groot belang voor het toezicht en de handhaving erop, omdat het opleggen van handhavingsmaatregelen aanzienlijk sneller en effectiever kan gebeuren dan in het geval men daarbij afhankelijk is van de medewerking van autoriteiten in het buitenland. Daarbij past dit ook in het streven van het kabinet om bij de inrichting van het experiment de gespannen verhouding met de internationale en Europese drugsverdragen zo beperkt mogelijk te houden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit nog op enkele punten te verbeteren of aan te vullen, zoals met betrekking tot het vervoer van de hennep en hasjesj en het afficheringsverbod voor de telers. Voorts is een eerder artikel waarin werd bepaald dat de persoonsgegevens van aangewezen telers en coffeeshophouders in beginsel niet langer worden bewaard dan tot het moment waarop de onderliggende wet vervalt, geschrapt. De reden daarvoor is om onduidelijkheden te voorkomen in relatie tot de Archiefwet op grond waarvan de persoonsgegevens in het kader van archivering in het algemeen belang langer mogen worden bewaard. De aanpassingen in het ontwerpbesluit hebben ook tot aanpassing van de toelichting geleid, welke tevens op enkele punten is geactualiseerd.

Wij mogen U, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Medische Zorg,
M.J. van Rijn.*

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



Advies Raad van State

No. W13.19.0369/III

's-Gravenhage, 12 maart 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 november 2019, no.2019002437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Medische Zorg, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan bepalingen uit de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en bevat een nadere uitwerking en vormgeving van het experiment. Het gaat hierbij voornamelijk om de eisen die worden gesteld aan de deelnemende coffeeshops en telers. Daarnaast worden regels gesteld over de voorbereiding en afbouw van het experiment en wordt toezicht en handhaving nader geregeld.

Op 24 februari 2020 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister van Justitie en Veiligheid beraadslaagd over het ontwerpbesluit.

De Afdeling maakt opmerkingen over de beperkte aandacht voor de rol en positie van de teler in het experiment. Tevens vraagt zij aandacht voor een aantal aspecten van het experiment die de meetbaarheid van de resultaten negatief zouden kunnen beïnvloeden. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over het handhavingsarrangement. Tot slot merkt de Afdeling op dat in het bijzonder het hanteren van een ingezetenen criterium door (grens)gemeenten vragen oproept in het licht van het Unierecht. In verband hiermee is aanpassing gewenst van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit wijst ten eerste de tien deelnemende gemeenten aan.¹ Het gaat hierbij om de gemeenten waarin de coffeeshops zijn gelegen die aan het experiment deelnemen. Alle in een aangewezen gemeente liggende coffeeshops moeten aan het experiment deelnemen. Daarbij volgt de regering de Commissie Knottnerus, die tien gemeenten heeft genomineerd voor deelname.² Ten tweede bevat het ontwerpbesluit de uitwerking van de eisen aan de coffeeshops en coffeeshophouders. Daarbij is een grote rol weggelegd voor de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Zij zijn bevoegd om ten aanzien van de coffeeshophouders een groot aantal nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de handelsvoorraad en de inrichting van de coffeeshop.³

Voor de grensgemeenten (Breda, Heerlen en Maastricht) geldt als extra eis dat de aldaar gelegen coffeeshops het ingezetenen criterium moeten hanteren.⁴ Dit betekent dat alleen Nederlandse ingezetenen toegang kunnen krijgen tot de coffeeshop en dat alleen aan hen hennep of hasjies mag worden verkocht. Voor de burgemeesters van de overige deelnemende gemeenten bevat het ontwerpbesluit de bevoegdheid om het ingezetenen criterium verplicht te stellen.⁵

Tevens stelt het ontwerpbesluit regels ten aanzien van de selectie en aanwijzing (en intrekken van de aanwijzing) van telers, aan hun werkwijze, aan het product en de locatie waar geteeld wordt. Daarbij stelt het ontwerpbesluit onder andere eisen aan het ondernemingsplan dat de teler bij een aanvraag tot aanwijzing over dient te leggen.⁶ Ook worden er eisen gesteld aan de kwaliteit van het product, de verpakking, de administratie die de teler dient te voeren en aan het personeel dat hij in dienst heeft.⁷

Daarnaast stelt het ontwerpbesluit regels over de voorbereidingsfase van het experiment en de afbouwfase. Tijdens de voorbereidingsfase krijgen de coffeeshops de mogelijkheid om geleidelijk over

¹ Artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

² Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen, tweede rapportage van de adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen.

³ Artikel 12 van het ontwerpbesluit

⁴ Artikel 4, vierde lid, van het ontwerpbesluit.

⁵ Artikel 12, onder i, van het ontwerpbesluit.

⁶ Artikel 16 van het ontwerpbesluit.

⁷ Artikelen 27, 28, 29 en 31 van het ontwerpbesluit



te gaan tot volledige deelname aan het experiment.⁸ De afbouwfase is bedoeld om telers, gemeenten, coffeeshophouders en toezichthouders in de gelegenheid te stellen om terug te keren naar de oude situatie.⁹

In het ontwerpbesluit worden eveneens de kaders gegeven voor de begeleiding en evaluatie van het experiment.¹⁰ Tot slot bevat het regels over toezicht en handhaving, waaronder de uitwisseling van informatie tussen de diverse toezichthouders die bij dit experiment betrokken zijn.¹¹

2. De positie van de telers

De teler moet als scharnierpunt in het experiment worden beschouwd. Immers, voor het welslagen van experiment moet gegarandeerd kunnen worden dat telers kwaliteit kunnen leveren en in verschillende soorten producten kunnen voorzien. Dit is nodig om de deelnemende coffeeshops aantrekkelijk te houden in vergelijking met de illegale markt. Daarnaast zijn de telers in het experiment kwetsbaar omdat zij concurreren met telers die hun activiteiten volledig in de illegaliteit uitvoeren. Hun activiteiten zijn dan ook niet zonder gevaar voor henzelf en hun omgeving.

De Afdeling merkt op dat de toelichting weinig aandacht besteedt aan de vraag hoe deze risico's worden gemitigeerd en in hoeverre gemeenten bereid gevonden zullen worden om telers binnen hun grondgebied toe te staan. De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de volgende punten.

a. Prijs van het product

Het ontwerpbesluit stelt behoorlijk wat eisen aan het telen van de producten en de wijze waarop deze verpakt en vervoerd moeten worden. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of het, gelet op deze eisen voor de telers mogelijk zal zijn om hun producten aan te bieden aan de coffeeshops tegen een 'marktconforme' prijs. Dit is relevant voor de vraag of het mogelijk is om een goed experiment te houden. Indien de prijs van het product in de deelnemende coffeeshops hoger is dan die in de overige coffeeshops, bestaat immers het risico dat klanten op zoek gaan naar andere opties. Klanten zouden bijvoorbeeld kunnen overstappen naar een coffeeshop in een gemeente die niet deelneemt aan het experiment, of naar de illegale straatverkoop. Daarmee kan afbreuk worden gedaan aan de vergelijkbaarheid van coffeeshops in het kader van het experiment.

b. Kwaliteit en diversiteit van het product

Om ervoor te zorgen dat klanten hun hasjesj en hennep afnemen bij de bij het experiment aangesloten coffeeshops (en zich niet wenden tot andere coffeeshops of de illegale markt), is het van belang dat de kwaliteit en diversiteit van het aanbod in de deelnemende coffeeshops verzekerd is. Dit betekent dat de telers een kwalitatief goed en divers product moeten kunnen leveren. Een aspirant-teler moet bij de aanvraag aannemelijk maken dat hij kan voorzien in een representatief aanbod, een door de minister te bepalen hoeveelheid en minstens tien variaties van hennep of hasjesj.¹²

De toelichting gaat echter niet in op de niet denkbeeldige situatie dat het aanbod in de loop van het experiment terugloopt, bijvoorbeeld door het afhaken van aangewezen telers of een slechte oogst. Onduidelijk is hoe in een dergelijke situatie wordt voorzien in voldoende aanbod, zodat de deelnemende coffeeshops kunnen worden bevoorradat en de klandizie niet verdwijnt naar niet-deelnemende coffeeshops, of de illegaliteit.

c. Veiligheid en beveiliging teeltlocatie

In het ontwerpbesluit worden de gemeenten waarin deelnemende coffeeshops zijn gevestigd uitdrukkelijk aangewezen. Uit de toelichting blijkt echter (nog) niet of er ook voldoende gemeenten zijn die willen meewerken aan de vestiging van een teler. Een dergelijke teeltlocatie kan immers consequenties hebben voor de omgeving. Zoals hierboven aangegeven concurreren de deelnemende telers met het illegale circuit. De vraag is dan ook hoe de teeltlocaties gedurende het experiment beveiligd zullen worden. Daarbij is van belang dat de omgeving van de teeltlocatie bij de besluitvorming wordt betrokken.

⁸ Paragraaf 8 van het ontwerpbesluit.

⁹ Paragraaf 9 van het ontwerpbesluit en p. 18 van de toelichting.

¹⁰ Artikel 43 van het ontwerpbesluit.

¹¹ Artikel 45 van het ontwerpbesluit.

¹² Artikel 19, eerste lid, onder d, van het ontwerpbesluit.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de hiervoor genoemde aspecten en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Meetbaarheid van de resultaten

In haar advies over de Wet experiment gesloten coffeeshopketen heeft de Afdeling opgemerkt dat een goede vormgeving en uitvoerbaarheid van het experiment van groot belang is. Alleen dan kan het experiment ook daadwerkelijk een internationaal en Europees debat over cannabisbeleid teweeg brengen.¹³

In dat licht zet de Afdeling vraagtekens bij een aantal aspecten van het experiment die de meetbaarheid van de resultaten, en daarmee de waarde van het experiment, zouden kunnen beïnvloeden.

a. Selectie deelnemende gemeenten

Zoals in hiervoor is opgemerkt komt de selectie van gemeenten overeen met de aanbevelingen van de Commissie Knottnerus. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de selectie heeft plaatsgevonden binnen door de regering vastgelegde kaders. De commissie stelt dat deelname van een G4-gemeente het experiment ten goede zou komen, gezien de specifieke uitdagingen die in deze gemeenten spelen. Deelname van G4-gemeente Utrecht ketste echter af op de eis dat alle coffeeshops in een gemeente moeten deelnemen aan het experiment.¹⁴

De Afdeling acht het in het licht van de eerdere advisering over de Wet experiment gesloten coffeeshopketen aangewezen dat de regering uitgebreider dan nu het geval is toelicht dat een experiment zonder deelname van een G4-gemeente kan leiden tot relevante uitkomsten. Dit is nodig om het internationale en Europese debat over cannabisbeleid verder te brengen. Daarbij dient de regering tevens in te gaan op de suggestie van de Commissie Knottnerus om controlegemeenten in het experiment te betrekken.¹⁵

In de toelichting is naar voren gebracht dat het al dan niet betrekken van controlegemeenten zal worden overgelaten aan de bij de evaluatie betrokken onderzoekers. Desalniettemin is het wenselijk dat de regering in de toelichting duidelijk maakt hoe zij deze aanbeveling van de Commissie Knottnerus beoordeelt en welke betekenis het betrekken van controlegemeenten voor het experiment zou kunnen hebben.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Vergelijkbaarheid van de uitkomsten

Voor een goed experiment is de coherentie ervan relevant. Om daadwerkelijk conclusies te kunnen trekken zal er in de gemeenten sprake moeten zijn van zoveel mogelijk vergelijkbare situaties. Volgens de toelichting was dit voor de regering ook één van de redenen om te eisen dat iedere coffeeshop in de deelnemende gemeenten meedoet aan het experiment. Het ontwerpbesluit biedt gemeenten echter wel de mogelijkheid om eigen regels te stellen die aansluiten bij de lokale situatie. Hiermee ontstaat het risico dat de verschillen die tussen gemeenten kunnen ontstaan, afbreuk doen aan de coherentie van het experiment.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig de ruimte die de gemeenten krijgen om eigen regels te stellen verder in te kaderen.

c. Waterbedeffect

Ten slotte moet worden ingegaan op de effecten die het experiment kan hebben op de gemeenten rond de deelnemende gemeenten. De kans is aanwezig dat indien de prijs hoger, dan wel de diversiteit van het product kleiner is in coffeeshops die deelnemen aan het experiment, klanten zullen uitwijken naar coffeeshops die niet deelnemen aan het experiment, in omliggende gemeenten (zie ook punt 2). Ook is er ondertussen een online markt ontstaan voor deze producten, waarmee de uitwijkmogelijk-

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 4, p. 4.

¹⁴ Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen, tweede rapportage van de adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, p. 18.

¹⁵ Op p. 35 van de toelichting wordt uitsluitend aangegeven dat dit punt wordt overgelaten aan de onderzoekers van het experiment.

heid voor klanten vrij eenvoudig is. Een dergelijke verplaatsing van aankoopgedrag van klanten dient in het kader van de waarde van de uitkomsten van het experiment goed gemonitord te worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan de effecten op de omliggende gemeenten aandacht te besteden.

4. Handhavingsarrangement

a. Coördinatie tussen toezicht- en handhavingsinstanties

Bij de handhaving van de regels van het experiment zijn verschillende spelers betrokken. De NVWA houdt (in het bijzonder) toezicht op de kwaliteit van het product, de Inspectie JenV houdt toezicht op de geslotenheid van de coffeeshopketen en de gemeente houdt toezicht op de coffeeshops. Hoewel in het ontwerpbesluit is opgenomen dat de betrokken ministers en de burgmeesters van de aangewezen gemeenten en de toezichthouders jegens elkaar een informatieplicht hebben, is het van belang een goede coördinatie ook in de praktijk te verzekeren. Alleen dan kan het sluitende handhavingsarrangement ontstaan, waarop ook de Commissie Krottnerus heeft aangedrongen.¹⁶

De Afdeling adviseert om in de toelichting uitgebreider aandacht te besteden aan het praktisch vormgeven van deze coördinatie.

b. Gevolgen politie-inzet

Hoewel de politie, zoals ook door de regering aangegeven in het kader van de voorhangprocedure, geen specifieke (handhavings)taak heeft in het kader van het experiment, valt niet uit te sluiten dat neveneffecten van het experiment van invloed zijn op de inzet van politiecapaciteit.¹⁷ Daarbij valt te denken aan de druk die vanuit het illegale circuit kan ontstaan op de deelnemers aan het experiment, met name op de telers.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het experiment voor de inzet van politiecapaciteit en in hoeverre gemeenten in dit verband nader ondersteund zullen worden.

c. Financiële gevolgen voor gemeenten

In de toelichting staat vermeld dat de totale werklasteffecten voor de 'Rijksinspecties' zullen uitkomen op ongeveer € 1,2 miljoen.¹⁸ Voor de gemeenten is dit grofweg € 2,5 miljoen. In de miljoenennota 2019 staat dat er jaarlijks € 2 miljoen beschikbaar is voor experiment, waaruit de toezichthouders worden bekostigd. De vraag rijst dan ook of het beschikbare bedrag het mogelijk maakt dat gemeenten tegemoet gekomen worden in de kosten voor toezicht en handhaving.¹⁹

De Afdeling adviseert de regering hierop in de toelichting nader in te gaan.

5. Europeesrechtelijke aspecten

a. Het ingezetenen criterium

Het ontwerpbesluit regelt dat coffeeshophouders in grensgemeenten louter ingezetenen in Nederland mogen toe laten. Ook krijgen de burgmeesters van de andere deelnemende gemeenten de bevoegdheid om coffeeshops te verplichten alleen ingezetenen toe te laten en alleen aan hen hennep of hasjies te verkopen.²⁰ De Afdeling wijst hierbij op het volgende.

Het toepassen van een ingezetenen criterium levert een indirect onderscheid naar nationaliteit op. Voor zover de vrijverkeersbepalingen van toepassing zijn, dient een dergelijk onderscheid in het licht van het Unierecht gerechtvaardigd te worden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat wat de verkoop van cannabis betreft, geen beroep kan worden gedaan op de verkeersvrijheden of het beginsel van non-discriminatie. Dit vanwege het verbod om verdovende middelen in het economische en commerciële circuit te brengen, behoudens middelen die deel uitmaken van een strikt gecontroleerd circuit voor medische en wetenschappelijke doeleinden.²¹ Daargelaten of in het kader van dit

¹⁶ Een experiment met een gesloten cannabisketen, Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, p. 30.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34 997, nr. 27, p. 7.

¹⁸ Paragraaf 4 (financiële gevolgen) van de toelichting.

¹⁹ Daarbij wijst de Afdeling er op dat de aangekondigde extra preventieve maatregelen in het kader van het experiment waarschijnlijk ook extra kosten met zich mee zullen brengen. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 34 997, nr. 32.

²⁰ Voorgesteld artikel 4, vierde lid, en artikel 12, onder i, van het ontwerpbesluit.

²¹ HvJ EU 16 december 2010, C-137/09, Josemans, ECLI:EU:C:2010:774, punten 41–42.



experiment wellicht van een dergelijk strikt gecontroleerd circuit sprake is, heeft het Hof ook geoordeeld dat vrijverkeersbepalingen wel van toepassing zijn als coffeeshophouders eveneens legale goederen verkopen.

Aangezien niet kan worden uitgesloten dat coffeeshophouders bijvoorbeeld ook alcoholvrije dranken en etenswaren aanbieden, adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de rechtvaardiging van een ingezetenen criterium. Voor de grensgemeenten kan die rechtvaardiging worden gevonden in de wens om drugstoerisme tegen te gaan. Of van deze problematiek sprake is in alle deelnemende grensgemeenten is echter niet duidelijk.²² In dat licht dient het dwingend voorschrijven van dit criterium voor grensgemeenten nader te worden toegelicht. Hoewel voor de andere gemeenten de proportionaliteitstoets in voorkomend geval door de burgemeester zal moeten worden verricht, adviseert de Afdeling in de toelichting ook te motiveren op grond van welke afwegingen een ingezetenen criterium in een niet-grensgemeente gerechtvaardigd kan zijn.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de rechtvaardiging voor het hanteren van een ingezetenen criterium in de grensgemeenten en in de andere deelnemende gemeenten in het licht van het Unierecht, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

b. Selectiecriteria voor telers

Het ontwerpbesluit schrijft voor dat uitsluitend een in Nederland ingeschreven en gevestigde onderneming, of een in Nederland ingezetene natuurlijk persoon, een aanvraag kan doen om als teler deel te nemen aan het experiment.²³ De Afdeling begrijpt dat de teelt in Nederland zal moeten plaatsvinden. Uit de toelichting blijkt echter niet waarom een aanvraag uitsluitend kan worden ingediend door een natuurlijke of rechtspersoon die in Nederland staat ingeschreven. Nog daargelaten of in het kader van dit experiment een beroep kan worden gedaan op de vrijverkeersbepalingen, verdient dit vereiste, ook vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals transparantie, gelijkheid en de motiveringsplicht) nadere toelichting.²⁴

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²² In de huidige situatie heeft de grensgemeente Venlo er bijvoorbeeld voor gekozen het ingezetenen criterium niet onverkort te hanteren. Zie ook: Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen, tweede rapportage van de adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, p. 16.

²³ Artikel 19, eerste lid, onder b, van het ontwerpbesluit.

²⁴ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:2016:2927, r.o. 8.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van Houdende regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Medische Zorg en Onze Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 november 2019, kenmerk 1440818-183499-WJZ;

Gelet op de artikelen 3, eerste lid, 5, derde lid, 6, eerste en derde lid, 7, eerste lid, 8a, 9a, eerste lid, en 11, tweede lid van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, no.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Medische Zorg en Onze Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van, kenmerk

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

aangewezen teler: krachtens artikel 5, eerste lid, van de wet aangewezen teler;

aanvraag om aanwijzing als teler: aanvraag als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet;

coffeeshophouder: houder van een coffeeshop die in een deelnemende gemeente door de burgemeester van die gemeente is toegestaan als bedoeld in artikel 6a, tweede lid, van de wet;

deelnemende gemeente: gemeente als bedoeld in artikel 2 van dit besluit;

experiment: experiment als bedoeld in artikel 2 van de wet;

productie van hennep of hasjiesj: het door een aangewezen teler op grond van de wet telen van hennep en alle andere handelingen in het productieproces die nodig zijn om die hennep te verwerken tot hennep of hasjiesj die aan coffeeshophouders kan worden geleverd, alsmede het verpakken en het opslaan van die hennep of hasjiesj door de aangewezen teler tot het moment waarop het vervoer naar de coffeeshops plaatsvindt;

wet: Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

§ 2. Aanwijzing van deelnemende gemeenten en eisen aan coffeeshophouders

Artikel 2 (deelnemende gemeenten)

1. Aan het experiment nemen de volgende gemeenten deel:

- a. Arnhem,
- b. Almere,
- c. Breda,
- d. Groningen,
- e. Heerlen,
- f. Hellevoetsluis,
- g. Maastricht,
- h. Nijmegen,
- i. Tilburg, en
- j. Zaanstad.

2. De gemeenten Breda, Heerlen en Maastricht worden voor de toepassing van het bij of krachtens de wet bepaalde tevens aangemerkt als grensgemeente.

Artikel 3 (toepasselijkheid eisen aan coffeeshophouders)

Onverminderd het bepaalde in de paragrafen 8 en 9 voldoen alle coffeeshophouders voor de duur van de uitvoering van het experiment, aan:

- a. de artikelen 4 tot en met 11 en 32, en
- b. de door de burgemeester van de deelnemende gemeente krachtens artikel 12 gestelde nadere regels.

Artikel 4 (verkoop van hennep of hasjesj)

1. Een coffeeshophouder verkoopt uitsluitend hennep of hasjesj die door hem is afgenomen van aangewezen telers en mag uitsluitend met deze hennep of hasjesj enige andere daarmee in verband staande handeling als bedoeld in artikel 3, onderdeel B, van de Opiumwet verrichten.
2. Een coffeeshophouder verkoopt aan eenzelfde klant per keer geen grotere hoeveelheid hennep of hasjesj dan 5 gram.
3. Een coffeeshophouder laat jeugdigen tot en met 17 jaar niet toe in de coffeeshop en verkoopt aan deze categorie jeugdigen geen hennep of hasjesj.
4. Onverminderd het derde lid laat een coffeeshophouder wiens coffeeshop is gelegen in een grensgemeente als bedoeld in artikel 2, tweede lid, anderen dan die hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland niet toe tot de coffeeshop en verkoopt aan anderen dan deze personen geen hennep of hasjesj.

Artikel 5 (handelsvoorraad)

1. Een coffeeshophouder heeft in de coffeeshop uitsluitend hennep of hasjesj aanwezig die is afgenomen van aangewezen telers.
2. De voorraad hennep of hasjesj die door een coffeeshophouder wordt aangehouden bedraagt niet meer dan de hoeveelheid hennep of hasjesj die hij op weekbasis nodig heeft voor de verkoop aan klanten.
3. De hennep of hasjesj die door aangewezen telers aan een coffeeshophouder is geleverd, wordt uitsluitend in die coffeeshop bewaard.
4. Een coffeeshophouder treft alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een adequate opslag en beveiliging van de hennep of hasjesj.

Artikel 6 (eisen aan verkopend personeel en voorlichting)

1. Het verkopend personeel van de coffeeshophouder heeft een cursus gevolgd die is gericht op het verkrijgen van de nodige kennis en vaardigheden om:
 - a. aan klanten voorlichting te kunnen geven over het gebruik van hennep of hasjesj en de daaraan verbonden gezondheidsrisico's, de wijze van gebruik, preventie van verslaving, en
 - b. klanten bij een vermoeden van problematisch gebruik door te kunnen verwijzen naar informatie of zorg.
2. Een coffeeshophouder heeft voor de klanten voorlichtingsmateriaal over gebruik en de risico's van gebruik of problematisch gebruik zichtbaar aanwezig in de coffeeshop.

Artikel 7 (verpakking)

1. Een coffeeshophouder verkoopt de hennep of hasjesj uitsluitend zoals deze door aangewezen telers in een verzegelde verpakkingseenheid als bedoeld in artikel 29, tweede lid is afgeleverd en heeft de hennep of hasjesj ook uitsluitend in die verzegelde verpakkingseenheid aanwezig. 2. In afwijking van het eerste lid mag van elke soort hennep of hasjesj die in de coffeeshop wordt verkocht, ten behoeve van de beoordeling door klanten maximaal 20 gram onverzegeld aanwezig zijn.
3. Onverminderd het eerste lid is het niet toegestaan wijzigingen aan te brengen aan de verpakkingseenheden of de informatie, bedoeld in artikel 29, tweede lid, met dien verstande dat de coffeeshophouder wel zijn handelsnaam op de verpakking mag aanbrengen, met inachtneming van de bij ministeriële regeling gestelde regels.

Artikel 8 (alcohol)

In een coffeeshop wordt geen alcohol geschonken of verkocht en is alcohol ook anderszins niet aanwezig.



Artikel 9 (affichering)

Een coffeeshophouder voert geen enkele vorm van reclame, anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit.

Artikel 10 (overlast)

Een coffeeshophouder treft adequate maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, waaronder in ieder geval wordt begrepen parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten.

Artikel 11 (administratie)

1. Een coffeeshophouder voert een sluitende en transparante administratie waarmee in ieder geval wordt aangetoond dat wordt voldaan aan de artikelen 4, eerste en tweede lid, artikel 5, eerste, tweede en derde lid, artikel 6, eerste lid en aan de krachtens artikel 12 gestelde regels.
2. De administratie wordt onverminderd artikel 32 beschikbaar gehouden ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en de handhaving.
3. Bij ministeriële regeling wordt bepaald:
 - a. welke gegevens of bescheiden in ieder geval in de administratie worden opgenomen, en
 - b. gedurende welke termijn en op welke wijze de administratie beschikbaar blijft.

Artikel 12 (lokale regels)

De burgemeester van een deelnemende gemeente kan met inachtneming van de artikelen 3 tot en met 11, in het kader en voor de duur van de uitvoering van het experiment ten aanzien van coffeeshophouders nadere regels stellen over:

- a. de locatie waar een coffeeshop is toegestaan;
- b. de maximaal toegestane handelsvoorraad, bedoeld in artikel 5, tweede lid;
- c. de affichering, bedoeld in artikel 9,
- d. het voorkomen of beperken van overlast als bedoeld in artikel 10;
- e. de tijden gedurende welke een coffeeshop geopend mag zijn voor klanten;
- f. de aanwezigheid van het personeel in een coffeeshop;
- g. de inrichting van een coffeeshop, waaronder de beveiliging,
- h. de opleiding van het personeel, en
- i. het al dan niet toelaten tot de coffeeshop van anderen dan degenen die hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland of verkopen van hennep of hasjes aan anderen dan deze personen, voor zover het betreft coffeeshops die gelegen zijn in een gemeente, die niet tevens is aangemerkt als grensgemeente als bedoeld in artikel 2, tweede lid.

§ 3. Aanvraag en selectie van telers

Artikel 13 (maximale aantal aan te wijzen telers)

Voor deelname aan het experiment kunnen Onze Ministers ten hoogste tien telers aanwijzen.

Artikel 14 (openstelling tijdvak voor indienen aanvraag)

1. Een aanvraag om aanwijzing als teler kan alleen worden ingediend indien Onze Ministers daarvoor een aanvraagtijdvak hebben opengesteld. Een aanvraag kan alleen binnen dat tijdvak worden ingediend.
2. Onze Ministers doen in de Staatscourant mededeling van de openstelling van een tijdvak als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 15 (indienen van een aanvraag)

1. Degene die de aanvraag doet, dient deze in binnen het in artikel 14, eerste lid bedoelde tijdvak, met gebruikmaking van het door Onze Ministers beschikbaar gestelde aanvraagformulier.
2. Het aanvraagformulier gaat vergezeld van:
 - a. een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de aanvraag doet. Voor het

- aanvragen van deze verklaring wordt gebruik gemaakt van het door Onze Ministers beschikbaar gestelde formulier;
- b. het door Onze Ministers beschikbaar gestelde en volledig ingevulde formulier dat is vastgesteld krachtens artikel 30, vijfde lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur,
 - c. het in artikel 16 bedoelde ondernemingsplan van de aanvrager, en
 - d. de overige in het aanvraagformulier gevraagde gegevens en bescheiden.
3. Een aanvraag kan worden gedaan voor een of meerdere locaties.
4. Een aanvraag kan worden gedaan door een natuurlijke persoon die een onderneming drijft of een rechtspersoon met daaraan verbonden een onderneming.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een aanvraag wordt ingediend.

Artikel 16 (ondernemingsplan)

1. De aanvrager zet in zijn ondernemingsplan met inachtneming van de paragrafen 5 en 6 gemotiveerd uiteen:
 - a. op welke wijze en onder welke condities de productie van de hennep of hasjiesj en de bestendige levering daarvan aan coffeeshophouders zal plaatsvinden, en
 - b. hoeveel hennep of hasjiesj en hoeveel variaties hennep of hasjiesj hij bij aanvang van de uitvoering van het experiment verwacht te kunnen produceren.
2. Het ondernemingsplan wordt voorzien van de gegevens van de aanvrager en adresgegevens van de betreffende locatie of locaties waar de productie van de hennep of hasjiesj zal plaatsvinden en bevat ter uitvoering van het eerste lid, onder a, in ieder geval een onderbouwde beschrijving van:
 - a. de inrichting van de locatie of locaties of beoogde locatie of locaties waar de productie van de hennep of hasjiesj zal plaatsvinden en van de in gebruik te nemen ruimten, mede aan de hand van een bijgevoegde plattegrond, met bijzondere aandacht voor de beveiliging;
 - b. de wijze waarop en de condities waaronder de productie van de hennep of hasjiesj zal plaatsvinden, waaronder de teeltopzet en maatregelen als bedoeld in onderdeel h, alsmede de aan de productie verbonden risico's en maatregelen om die risico's te kunnen beheersen;
 - c. de wijze van verwerking, opslag en het afvoeren van het afval van het plantmateriaal;
 - d. de voor het vervoer of de levering van de hennep of hasjiesj van belang geachte aspecten en, voor zover reeds bekend, de partij die hij verwacht in te schakelen voor het vervoer tussen zijn locatie of locaties en naar coffeeshophouders;
 - e. de ervaring en kennis van de aanvrager met de teelt en verdere verwerking van gewassen;
 - f. de op de locatie of locaties aan te houden voorraad hennep of hasjiesj die al dan niet reeds aan coffeeshophouders is verkocht, en de wijze waarop die voorraad wordt opgeslagen;
 - g. de wijze waarop en condities waaronder de algehele bedrijfsvoering zal plaatsvinden alsmede de aan de bedrijfsvoering verbonden risico's en maatregelen om die risico's te kunnen beheersen, waaronder de te treffen maatregelen ter beveiliging van de locatie, van de hennep of hasjiesj en van het afval van het plantmateriaal en andere maatregelen ter voorkoming van het risico op het weglekken van de hennep of hasjiesj;
 - h. de maatregelen die hij zal treffen om te kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen, bedoeld in artikel 28, maatregelen ter voorkoming en bestrijding van ziekten en plagen en maatregelen ter borging van de hygiëne;
 - i. de maatregelen die hij zal treffen om het gehalte THC en CBD van de hennep of hasjiesj te kunnen laten bepalen en te kunnen laten controleren of de hennep of hasjiesj voldoet aan de kwaliteitseisen, bedoeld in artikel 28;
 - j. de wijze waarop hij kan inspelen op de vraag van coffeeshophouders en de wijze waarop hij hen in staat kan stellen de hennep of hasjiesj te laten beoordelen;
 - k. de wijze waarop de bedrijfsadministratie zal worden ingericht of gevoerd;
 - l. het financieel plan, inclusief een kostencalculatie en de verwachte jaaromzet;
 - m. de benodigde voorbereidingstijd voordat een bestendige productie kan worden gestart;
 - n. de eventuele naast de aanwijzing vereiste meldingsplichten of vergunningen die nodig zijn om de onderneming en de noodzakelijke handelingen op de betreffende locatie of locaties te kunnen voeren en de termijn waarbinnen die naar verwachting zullen worden verleend, en
 - o. de taken en kwalificaties van de voor de bedrijfsvoering verantwoordelijke persoon of personen en leidinggevenden, voor welke onderdelen van de bedrijfsvoering naar verwachting personeel in dienst zal worden aangenomen of derden zullen worden ingeschakeld, het verwachte aantal personeelsleden of derden, alsmede vermelding van hun kwalificaties.



Artikel 17 (advies burgemeester)

1. Onze Ministers stellen de burgemeester van een gemeente waar een locatie of beoogde locatie voor de productie van hennep of hasjesj door de aanvrager is gelegen dan wel de burgemeesters ingeval de locaties verspreid zijn over meerdere gemeenten, in de gelegenheid om aan hen een advies uit te brengen over de consequenties van een eventuele aanwijzing van de aanvrager als teler voor de openbare orde of veiligheid in de betreffende gemeente.
2. De burgemeester brengt zijn advies, bedoeld in het eerste lid, schriftelijk aan Onze Ministers uit. Het advies is voorzien van een motivering waarin tenminste wordt ingegaan op de aspecten van openbare orde of veiligheid.
3. Het advies wordt uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van de adviesaanvraag uitgebracht. Het advies kan op verzoek van de betreffende burgemeester met maximaal twee weken worden verlengd.
4. De wettelijke termijn waarbinnen het besluit op de aanvraag dient te worden genomen, wordt opgeschort voor de duur van de periode die begint met de dag waarop toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, en eindigt met de dag waarop het advies is ontvangen dan wel de daarvoor geldende termijn is verstreken.

Artikel 18 (loting en verdere selectie van telers)

1. Onze Ministers kunnen voor de selectie van telers een loting toepassen.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere procedurele of uitvoeringstechnische regels gesteld over de loting en de daarmee samenhangende verdere selectie.
3. De wettelijke termijn voor het nemen van een besluit op de aanvraag om aanwijzing als teler wordt opgeschort in de bij ministeriële regeling aangegeven gevallen in verband met de procedure van loting en de verdere selectie na loting, gedurende de daarbij aangegeven periode.

Artikel 19 (afwijzing van de aanvraag)

1. Een aanvraag om aanwijzing als teler wordt afgewezen indien:
 - a. de aanvraag niet voldoet aan artikel 15, eerste en tweede lid, of de krachtens artikel 15, vijfde lid gestelde regels;
 - b. de aanvraag niet is ingediend door een rechtspersoon als bedoeld in artikel 15, vierde lid, die zijn zetel heeft in Nederland en waarvan de daaraan verbonden onderneming is gevestigd in Nederland, of door een natuurlijke persoon als bedoeld in artikel 15, vierde lid, die als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen en wiens onderneming is gevestigd in Nederland;
 - c. de locatie of beoogde locatie voor de productie van hennep of hasjesj waarop de aanvraag betrekking heeft, dan wel de locaties of beoogde locaties, niet is of zijn gelegen binnen het grondgebied van Nederland;
 - d. de aanvrager naar het oordeel van Onze Ministers met zijn ondernemingsplan niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in staat is om met inachtneming van de paragrafen 5 en 6 onder gecontroleerde omstandigheden te voorzien in de productie van hennep of hasjesj en een bestendige levering daarvan aan coffeeshophouders, in een representatief aanbod, en om bij aanvang van de uitvoering van het experiment te voorzien in de productie en levering van tenminste de bij besluit van Onze Ministers te bepalen hoeveelheid hennep of hasjesj, met tenminste tien variaties;
 - e. de aanvrager in staat van faillissement of liquidatie verkeert;
 - f. op de aanvrager de schuldsanering natuurlijke personen van toepassing is verklaard of hij een verzoek tot schuldsanering heeft ingediend;
 - g. aan de aanvrager surseance van betaling is verleend of door hem surseance van betaling is aangevraagd;
 - h. ten aanzien van de aanvrager of de rechtsgeldige vertegenwoordiger een ondercuratelestelling is uitgesproken of voor hem een verzoek tot ondercuratelestelling is ingediend;
 - i. op het vermogen van de aanvrager of op een of meer van de bedrijfsmiddelen die een aanmerkelijk deel van zijn vermogen vormen, beslag is gelegd;
 - j. de aanvrager oneigenlijk gebruik maakt van de aanvraagprocedure teneinde de kans op toelating tot of het winnen van een eventuele loting te beïnvloeden, of
 - k. de aanvrager na een loting niet of niet meer in aanmerking komt voor verdere selectie of aanwijzing.



2. Onverminderd artikel 5, vierde lid, van de wet kan een aanvraag om aanwijzing als teler worden afgewezen:
 - a. indien het in artikel 17 bedoelde advies van de burgemeester hiertoe aanleiding geeft, of
 - b. in het belang van de openbare orde en veiligheid anders dan naar aanleiding van het advies van de burgemeester als bedoeld onder a.

§ 4. Aanwijzing als teler

Artikel 20 (besluit tot aanwijzing)

1. In het besluit waarbij de aanwijzing als teler plaatsvindt wordt in ieder geval vermeld:
 - a. de dagtekening van het besluit,
 - b. de rechtspersoon of natuurlijke persoon die als teler wordt aangewezen, de rechtsvorm en het nummer waaronder de rechtspersoon of de natuurlijke persoon met de onderneming is ingeschreven in het handelsregister.
 - c. het adres en de contactgegevens van de aangewezen teler en van de rechtsgeldige vertegenwoordiger;
 - d. op welke locatie of locaties de productie van de hennep of hasjiesj uitsluitend mag plaatsvinden,
 - e. welke voorschriften aan de aanwijzing zijn verbonden.
2. De geldigheid van een besluit als bedoeld in het eerste lid vervalt in ieder geval op het tijdstip waarop de wet vervalt.
3. Een afschrift van het besluit wordt verstrekt aan de burgemeester of burgemeesters, bedoeld in artikel 17, eerste lid en aan de krachtens de wet aangewezen toezichthouder die wordt belast met de uitoefening van het toezicht op de naleving van de aan de aangewezen telers gestelde eisen.
4. De verleende aanwijzing komt uitsluitend toe aan de aangewezen teler en komt niet in aanmerking voor overdracht aan of overgang op een andere partij.

Artikel 21 (aan de aanwijzing te verbinden voorschriften)

1. Aan een aanwijzing als teler kunnen voorschriften worden verbonden ten aanzien van de:
 - a. ingebruikneming van de aanwijzing, waaronder voorschriften ten aanzien van de termijn waarop de locatie dan wel locaties waar de hennep of hasjiesj zal worden geproduceerd, gereed moet zijn of moeten zijn voor het starten met de teelt of met andere handelingen in het kader van de productie of de termijn waarop daadwerkelijk met de teelt of met andere handelingen in het kader van de productie moet zijn gestart;
 - b. wijze waarop en condities waaronder de productie van de hennep of hasjiesj plaatsvindt, waaronder de borging van de hygiëne, en de wijze waarop de verwerking, opslag en de afvoer van het afval van het plantmateriaal plaatsvindt;
 - c. andere condities waaronder de in het kader van de aanwijzing toegestane handelingen plaatsvinden, waaronder de beveiliging;
 - d. locatie of locaties en ruimten waar de productie van de hennep of hasjiesj uitsluitend mag plaatsvinden, met inbegrip van de beveiliging daarvan,
 - e. de handelingen op en het vervoer tussen de locaties, in het geval de aanwijzing betrekking heeft op meerdere locaties,
 - f. het laten controleren van de hennep of hasjiesj op de kwaliteit als bedoeld in artikel 28,
 - g. het laten beoordelen van de hennep of hasjiesj door coffeeshophouders,
 - h. het doen van mededelingen of het verschaffen van informatie als bedoeld in artikel 30, en
 - i. geheimhouding ten aanzien van de aanwijzing en de daaraan verbonden voorschriften of ten aanzien van de toegestane activiteiten.
2. Aan een aanwijzing als teler wordt het voorschrift verbonden dat bij de productie van hennep of hasjiesj, met het oog op de kwaliteit daarvan, wordt voldaan aan het bepaalde bij of krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

§ 5. Eisen aan aangewezen telers

Artikel 22 (toepasselijkheid eisen aan telers)

Onverminderd het bepaalde in paragrafen 8 en 9, voldoet een aangewezen teler voor de duur van de voorbereiding, uitvoering en afbouw van het experiment aan de aan de aanwijzing verbonden voorschriften en aan de artikelen 23 tot en met 32.



Artikel 23 (ingebruikneming van de aanwijzing)

Een aangewezen teler verricht de handelingen waarvoor de aanwijzing is verleend.

Artikel 24 (verkoop en aflevering van hennep of hasjiesj)

1. Een aangewezen teler verkoopt en levert de door hem geproduceerde hennep of hasjiesj niet aan anderen dan aan de coffeeshophouders.
2. De aangewezen teler draagt zorg voor het vervoer van de door hem geproduceerde hennep of hasjiesj naar de betreffende coffeeshops.
3. Het vervoer vindt uitsluitend plaats door een particulier geld- en waardetransportbedrijf, dat beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder c, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Artikel 25 (eisen aan de locatie voor de productie van hennep of hasjiesj)

1. De in het kader van de aanwijzing toegestane handelingen vinden volledig en uitsluitend plaats op de locatie of locaties waarvoor de aanwijzing is verleend.
2. De aangewezen teler treft alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een adequate inrichting en beveiliging van de locatie en ruimten.
3. Indien de teler in het kader van de aanwijzing beschikt over meerdere locaties voor de productie van de hennep of hasjiesj, is artikel 24, derde lid, van overeenkomstige toepassing op het vervoer tussen die verschillende locaties.

Artikel 26 (opslag en beveiliging van de hennep of hasjiesj)

Een aangewezen teler treft alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een adequate opslag en beveiliging van de hennep of hasjiesj en van het afval daarvan.

Artikel 27 (personeel of ingeschakelde derden)

1. Een aangewezen teler stelt geen personen in zijn onderneming te werk dan nadat door hen aan hem, voordat zij voor het eerst in de onderneming te werk worden gesteld, een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, is overgelegd.
2. De verklaring, bedoeld in het eerste lid, mag op het tijdstip waarop de betrokkene voor het eerst in de onderneming te werk wordt gesteld niet ouder zijn dan zes maanden.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op de ingeschakelde vervoerder, bedoeld in artikel 24, derde lid.

Artikel 28 (eisen in verband met de kwaliteit)

1. Zware metalen, micro-organismen en aflatoxines dienen in een bij ministeriële regeling te bepalen mate afwezig te zijn in de geproduceerde hennep of hasjiesj.
2. De aangewezen teler laat door een laboratorium dat in het bezit is van een ontheffing op grond van de Opiumwet, het gehalte THC en CBD van de door hem geproduceerde hennep of hasjiesj bepalen en controleren of de hennep of hasjiesj voldoet aan de krachtens het eerste lid gestelde eisen.
3. De aangewezen teler levert aan coffeeshophouders uitsluitend hennep of hasjiesj waarvan het gehalte THC en CBD is bepaald als bedoeld in het tweede lid, en die voorts voldoet aan de krachtens het eerste lid gestelde eisen.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel, waaronder regels over de frequentie van de in het tweede lid bedoelde controles.

Artikel 29 (verpakking)

1. De aangewezen teler verpakt de door hem geproduceerde en aan coffeeshophouders te leveren

hennep of hasjesj in eenheden van ten hoogste 5 gram.

2. Elke verpakkingseenheid is verzegeld met een onvervangbare verzegeling en overeenkomstig de bij ministeriële regeling gestelde regels voorzien van de volgende informatie:
 - a. de aan de hennep of hasjesj gekoppelde unieke identificatiemarkering, bedoeld in artikel 32,
 - b. de naam van de variëteit,
 - c. het universeel THC-symbool,
 - d. het gewicht van de hennep of hasjesj,
 - e. het gehalte THC en CBD,
 - f. de datum van de oogst en de verpakkingsdatum, en
 - g. de bij ministeriële regeling voorgeschreven informatie, waaronder gezondheidswaarschuwingen en preventieboodschappen.
3. Andere dan de in het eerste lid bedoelde informatie mag slechts worden aangebracht voor zover dat bij ministeriële regeling is bepaald.
4. Elke verpakkingseenheid en de informatie waarvan die verpakkingseenheid wordt voorzien, is gestandaardiseerd overeenkomstig de bij ministeriële gestelde eisen.

Artikel 30 (mededelings- en informatieplicht)

De aangewezen teler doet aan Onze Ministers uit eigen beweging onverwijld schriftelijke mededeling van alle omstandigheden die voor de aanwijzing of instandhouding daarvan van belang kunnen zijn en verschaft op hun verzoek voor de aanwijzing of instandhouding daarvan relevante informatie.

Artikel 31 (administratie)

1. De aangewezen teler voert een sluitende en transparante administratie waarmee wordt aangetoond dat wordt voldaan aan de artikelen 24, 27, eerste lid, 28, tweede en derde lid, en 30.
2. De bedrijfsadministratie wordt, onverminderd artikel 32, eerste lid, beschikbaar gehouden voor de uitoefening van het toezicht en de handhaving.
3. Bij ministeriële regeling wordt bepaald:
 - a. welke gegevens of bescheiden in ieder geval in de administratie worden opgenomen, en
 - b. gedurende welke termijn en op welke wijze de administratie beschikbaar wordt gehouden.

§ 6 Tracering van de hennep of hasjesj in de coffeeshopketen

Artikel 32 (unieke identificatiemarkering)

1. De aangewezen telers en de coffeeshophouders voeren als onderdeel van hun bedrijfsadministratie een unieke identificatiemarkering waarmee de hennep of hasjesj ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en de handhaving kan worden gevolgd vanaf en gedurende een bij ministeriële regeling bepaald moment in het productieproces bij de aangewezen teler, het vervoer en vanaf de levering aan de coffeeshophouder tot en met de verkoop aan de klant.
2. De aangewezen telers, de door hen ingeschakelde vervoerders en de coffeeshophouders maken ter uitvoering van het eerste lid, gebruik van het door Onze Ministers beschikbaar gestelde elektronische systeem.
3. De informatie waartoe de unieke identificatiemarkering toegang geeft is niet toegankelijk voor anderen dan de betreffende teler, vervoerder, coffeeshophouder en de personen of bestuursorganen die krachtens de wet zijn belast met het toezicht op de naleving van de wet. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor wie van deze personen of bestuursorganen welke informatie toegankelijk is en op welke wijze.
4. Onverminderd artikel 29, tweede lid, onder a, wordt bij ministeriële regeling bepaald wanneer en op welke wijze de aangewezen telers, de door hen ingeschakelde vervoerders en de coffeeshophouders de unieke identificatiemarkering moeten voeren en welke gegevens daarbij moeten worden geregistreerd en op welke wijze.
5. Bij ministeriële regeling kunnen uitvoeringstechnische of administratieve regels worden gesteld, waaronder regels over de afgifte van en de te gebruiken markering.



§ 7 Intrekking van de aanwijzing als teler

Artikel 33 (intrekkingsgronden)

1. Een aanwijzing als teler wordt ingetrokken indien:
 - a. de aangewezen teler daarom verzoekt;
 - b. bij de aanvraag om aanwijzing onjuiste of onvolledige gegevens of bescheiden zijn verstrekt, of feiten of omstandigheden zijn verzwegen en kennis over de juiste en volledige gegevens of kennis van die feiten en omstandigheden tot een andere beslissing zou hebben geleid;
 - c. zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 19, eerste lid, onderdelen e tot en met i;
 - d. zich de situatie voordoet dat niet meer wordt voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 19, eerste lid, onder b, of
 - e. onverminderd onderdeel d, de aangewezen natuurlijke persoon of rechtspersoon of de gevoerde onderneming ophoudt te bestaan of is beëindigd of overgedragen of in het geval van overgang onder algemene titel.
2. Onverminderd artikel 5, vierde lid, van de wet, kan een aanwijzing als teler worden ingetrokken indien:
 - a. de aangewezen teler niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens de wet of aan een aan de aanwijzing verbonden voorschrift, of
 - b. in het belang van de openbare orde of veiligheid.

Artikel 34 (vernietiging of overdracht van de hennep of hasjesj)

De teler van wie de aanwijzing wordt ingetrokken ontdoet zich binnen de in het intrekkingsbesluit bepaalde termijn, aantoonbaar van de hennep of hasjesj waarop de aanwijzing betrekking heeft, alsmede van het afval. Onze Ministers kunnen terzake aanwijzingen geven.

§ 8 Voorbereiding van het experiment

Artikel 35 (eisen aan aangewezen telers)

In het kader en voor de duur van de voorbereiding van het experiment is het aangewezen telers, in afwijking van de artikelen 23 en 24, eerste lid, niet toegestaan om hennep of hasjesj te verkopen, leveren of anderszins te verhandelen, tot aanvang van het in artikel 36, eerste lid, bedoelde tijdstip.

Artikel 36 (aanvang voorbereidingsfase voor coffeeshophouders)

1. De fase van voorbereiding van het experiment vangt voor coffeeshophouders aan op een door Onze Ministers bij besluit vastgesteld tijdstip en eindigt op het tijdstip waarop de uitvoering van het experiment als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de wet, aanvangt.
2. Van het besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 37 (eisen aan coffeeshophouders)

1. Voor de duur van de fase van voorbereiding als bedoeld in artikel 36, eerste lid, is het coffeeshophouders toegestaan om hennep of hasjesj te kopen of af te nemen van aangewezen telers en enige andere daarmee in verband staande handeling als bedoeld in artikel 3, onderdeel B, van de Opiumwet te verrichten.
2. De artikelen 4, tweede, derde en vierde lid, 5, derde en vierde lid, en 6 tot en met 10 zijn in het kader en voor de duur van de fase van voorbereiding, bedoeld in artikel 36, eerste lid, van toepassing op de coffeeshophouders. De artikelen 5, tweede lid, 7, tweede lid, 11 en 32 zijn uitsluitend van toepassing ten aanzien van de hennep of hasjesj die door de coffeeshophouders wordt afgenomen van aangewezen telers.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid, voldoen coffeeshophouders in het kader en voor de duur van de fase van voorbereiding, bedoeld in artikel 36, eerste lid, aan de door de betrokken burgemeester krachtens artikel 38 gestelde nadere regels.

Artikel 38 (nadere regels burgemeester)

De burgemeester van een deelnemende gemeente kan met inachtneming van artikel 37, in het kader en voor de duur van de fase van voorbereiding, bedoeld in artikel 36, eerste lid, ten

aanzien van coffeeshophouders nadere regels stellen over de onderwerpen bedoeld in artikel 12, onder a tot en met i, met dien verstande dat regels over:

- a. de handelsvoorraad als bedoeld in artikel 12, onderdeel b, uitsluitend kunnen worden gesteld ten aanzien van de hennep of hasjiesj die wordt afgenomen van aangewezen telers,
- b. het al dan niet toelaten tot de coffeeshops van anderen dan degenen die hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland of het verkopen van hennep of hasjiesj aan anderen dan deze personen, uitsluitend kunnen worden gesteld door de burgemeester van een deelnemende gemeente die niet tevens is aangemerkt als grensgemeente.

§ 9 Afbouw van het experiment

Artikel 39 (eerder aanvangen van de afbouw)

De afbouw van het experiment kan eerder aanvangen dan het tijdstip waarop de uitvoering van het experiment, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de wet, eindigt indien:

- a. de aanwijzing van een teler wordt ingetrokken, of
- b. krachtens artikel 6, tweede lid, van de wet de onmiddellijke staking van de uitvoering van het experiment in een deelnemende gemeente wordt gelast.

Artikel 40 (eisen aan telers)

1. Artikel 23 is in het kader en voor de duur van de fase van afbouw van het experiment niet van toepassing.
2. De aangewezen telers ontdoen zich gedurende de fase van afbouw van het experiment aantoonbaar van de in het kader van het experiment geproduceerde hennep of hasjiesj, en van het afval van het plantmateriaal, door verkoop van die hennep of hasjiesj aan de coffeeshophouders of door vernietiging van de hennep of hasjiesj en van het afval van het plantmateriaal. Onze Ministers kunnen ter zake aanwijzingen geven.

Artikel 41 (eisen aan coffeeshophouders)

1. De artikelen 4, tweede, derde en vierde lid, 5, derde en vierde lid, en 6 tot en met 10 zijn in het kader en voor de duur van de fase van afbouw, dan wel binnen de in de last tot staking genoemde periode, van toepassing op de coffeeshophouders. De artikelen 5, tweede lid, 7, tweede lid, 11 en 32 zijn uitsluitend van toepassing ten aanzien van de hennep of hasjiesj die door de coffeshophouders wordt afgenomen van aangewezen telers.
2. Onverminderd het eerste lid, ontdoen de coffeeshophouders zich gedurende de fase van afbouw van het experiment dan wel binnen de in de last tot onmiddellijke staking, bedoeld in artikel 39, onder b, genoemde periode aantoonbaar van de aan hen door aangewezen telers geleverde hennep of hasjiesj door verkoop aan klanten of door vernietiging van de hennep of hasjiesj.3. Onverminderd het eerste en tweede lid voldoen coffeeshophouders in het kader en voor de duur van de fase van afbouw van het experiment, aan de door de betrokken burgemeester krachtens artikel 42 gestelde nadere regels.

Artikel 42 (nadere regels burgemeester)

De burgemeester van een deelnemende gemeente kan met inachtneming van artikel 41, in het kader en voor de duur van de fase van afbouw, ten aanzien van coffeeshophouders nadere regels stellen over de onderwerpen bedoeld in artikel 12, onder a tot en met i, met dien verstande dat regels over:

- a. de handelsvoorraad als bedoeld in artikel 12, onderdeel b, uitsluitend kunnen worden gesteld ten aanzien van de hennep of hasjiesj die wordt afgenomen van aangewezen telers,
- b. het al dan niet toelaten tot de coffeeshops van anderen dan personen die hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland of het verkopen van hennep of hasjiesj aan anderen dan deze personen, uitsluitend kunnen worden gesteld door de burgemeester van een deelnemende gemeente die niet tevens is aangemerkt als grensgemeente.

§ 10 Begeleiding en evaluatie van het experiment

Artikel 43 (volgen en evalueren van het experiment)

1. De commissie, bedoeld in artikel 11 van de wet, wordt samengesteld uit leden die deskundig zijn op het terrein van volksgezondheid, veiligheid, openbare orde, ketentoezicht of lokaal bestuur en leden met expertise op het gebied van methodologie, experimenteer- of analysetechnieken. De



voorzitter van de begeleidingscommissie is een hoogleraar op een van de genoemde terreinen.

2. De commissie ziet erop toe dat het onderzoek dat ten behoeve van het experiment plaatsvindt, wordt uitgevoerd overeenkomstig het aan haar overgelegde vastgestelde onderzoeksplan voor de nulmeting, monitoring en evaluatie van het experiment. De rapportages over het uitgevoerde onderzoek worden door de commissie beoordeeld alvorens deze kunnen worden vastgesteld.
3. De commissie doet zo nodig aan Onze Ministers aanbevelingen over de noodzaak om nieuw of aanvullend onderzoek te laten doen ten behoeve van het experiment of om voldoende resultaten te kunnen meten voor de evaluatie van het experiment.
4. In het kader van de evaluatie wordt aan de hand van het vastgestelde onderzoeksplan door de onderzoekers in kaart gebracht of de coffeeshopketen gesloten is en welke effecten zijn opgetreden voor in ieder geval de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde en veiligheid en overlast.
5. De commissie ziet toe op de uitvoering van de verschillende fasen van het onderzoek, die bestaan uit de uitvoering van de in het tweede lid bedoelde nulmeting, monitoring en evaluatie. Rapportages over het uitgevoerde onderzoek worden door de commissie beoordeeld alvorens deze kunnen worden vastgesteld. Ter uitvoering van artikel 11, derde lid, van de wet doet de commissie de aan haar overgelegde vastgestelde eindrapportage van de evaluatie, vergezeld van haar eigen bevindingen op basis van de evaluatie en zo nodig aanbevelingen, toekomen aan Onze Ministers.

§ 11 Toezicht en handhaving

Artikel 44 (bestuurlijke boete)

1. Bij overtreding van de artikelen 24, 25, eerste en derde lid, en 40, tweede lid, kan aan de aangewezen teler een bestuurlijke boete worden opgelegd als bedoeld in artikel 9a van de wet.
2. Bij overtreding van artikel 41 kan aan de coffeeshophouder een bestuurlijke boete worden opgelegd als bedoeld in artikel 9a van de wet.

Artikel 45 (uitwisseling van gegevens en persoonsgegevens in het kader van toezicht en handhaving)

1. Onze Ministers, de burgemeesters van de aangewezen gemeenten en de krachtens de wet aangewezen toezichthouders informeren elkaar over relevante feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de uitoefening van het toezicht op en de handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde. Zij kunnen in dat verband met inachtneming van De Algemene verordening gegevensbescherming, de volgende persoonsgegevens aan elkaar verstrekken en verder verwerken:
 - a. handelsnamen en persoonsnamen van de aangewezen teler en van diens rechtsgeldige vertegenwoordiger, de handelsnaam van de door de aangewezen teler ingeschakelde vervoerder en de door de voorgaande partijen opgegeven namen van de feitelijk leidinggevende of de contactpersoon,
 - b. adresgegevens van de aangewezen teler, waaronder de vestigingsplaatsen,
 - d. telefoonnummers waarop de aangewezen teler en de personen, bedoeld onder onderdeel a, gedurende werktijden of openingstijden bereikbaar zijn.
2. De gegevensverstrekking bedoeld in het eerste lid, vindt uitsluitend plaats in het kader van de uitoefening van het toezicht op en de handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde, voor de volgende doelen:
 - a. het waarborgen van de geslotenheid van de coffeeshopketen, en
 - b. in het belang van de volksgezondheid, veiligheid en de openbare orde.
3. Onverminderd het tweede lid, vindt de gegevensverstrekking bedoeld in het eerste lid, in ieder geval plaats in geval van niet-naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde eisen door een aangewezen teler of coffeeshophouder of in geval van een vermoeden dat die eisen niet worden nageleefd en in het geval toepassing wordt gegeven aan een bevoegdheid als bedoeld in artikel 9, 9a of 10, van de wet of artikel 33 van dit besluit.
4. Indien de bevoegdheid, bedoeld in het derde lid, wordt toegepast ten aanzien van een aangewezen teler wordt de burgemeester van de gemeente waar de hennep of hasjesj wordt geproduceerd eveneens geïnformeerd. Een afschrift van het besluit waarbij toepassing wordt gegeven aan de in het derde lid bedoelde bevoegdheid wordt verstrekt aan de betrokken toezichthouder.



Artikel 46 (bewaartermijn gegevens)

1. De persoonsgegevens van aangewezen telers, coffeeshophouders, hun personeel of door telers ingeschakelde vervoerders of andere derden worden door Onze Ministers niet langer bewaard dan tot het tijdstip waarop de wet vervalst.
2. In afwijking van het eerste lid, worden de persoonsgegevens langer bewaard indien en voor zover dat noodzakelijk is in verband met eventuele juridische procedures.

§ 12. Slotbepalingen**Artikel 47 (inwerkingtreding)**

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip dat de wet in werking treedt en vervalst op het tijdstip dat de wet vervalst.

Artikel 48 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experiment gesloten coffeeshopketen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Medische Zorg,

De Minister van Justitie en Veiligheid,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot uitwerking van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: de wet). De wet maakt het mogelijk dat geëxperimenteerd wordt met de productie van hennep of hasjiesj door aangewezen telers, de levering daarvan aan coffeeshops die in deelnemende gemeenten zijn toegestaan en de verkoop van die hennep of hasjiesj door die coffeeshops. Binnen het experiment verrichten die telers en coffeeshops (en hun personeel) geen strafbare handelingen indien zij zich aan de bij of krachtens de wet gestelde regels houden. Buiten het experiment blijven deze handelingen strafbaar op grond van de Opiumwet.

De wet regelt de hoofdlijnen van het experiment, te weten het doel, het bereik en de geldingsduur van de experimenteerregeling en biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: besluit) regels te stellen waaraan de deelnemers aan het experiment moeten voldoen. Dit besluit bevat die regels. Een aantal onderdelen van die regels wordt nader uitgewerkt bij ministeriële regeling. De wet, dit besluit en die ministeriële regeling vormen tezamen het juridisch kader voor het experiment.

Het experiment vloeit voort uit het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017)¹. Daarin is afgesproken om te komen tot een experiment met de teelt en verkoop van hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen. Het doel hiervan is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjiesj gedecriminaliseerd aan coffeeshops kan worden geleverd. Daarnaast wil het kabinet bezien wat de effecten van een dergelijk experiment zijn op de criminaliteit, veiligheid, overlast en de volksgezondheid. Het uitgangspunt van het kabinet met betrekking tot de effectmeting is te zorgen voor een experiment dat (wetenschappelijk) relevant is en voldoende informatie oplevert om politieke besluitvorming op te baseren. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze toelichting zal hierna uitsluitend worden gesproken van hennep, maar daaronder moet mede hasjiesj worden begrepen.

Er zijn 103 gemeenten waar coffeeshops worden gedoogd. Dit gedoogbeleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan de criteria die zijn opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2015, 5391) en de eventuele gestelde lokale eisen, de verkoop van hennep via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd. De productie en handel van hennep 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.

In het experiment zal het in maximaal tien gemeenten mogelijk zijn om in de in die gemeenten toegestane coffeeshops (hierna: coffeeshops) legaal geteelde, op kwaliteit gecontroleerde hennep te verkopen. Deze hennep wordt geproduceerd door ten hoogste tien telers, die hiervoor door de betrokken ministers op aanvraag bij besluit worden aangewezen (hierna: aangewezen telers). Het is van belang dat aangewezen telers in staat zijn om op kwaliteit gecontroleerde hennep te telen en dat een voldoende en representatief aanbod van hennep is gewaarborgd. Om te kunnen worden geselecteerd als teler zal van degene die een aanvraag om aanwijzing als teler indient daarom onder meer worden verlangd dat hij een ondernemingsplan heeft.

Een aangewezen teler dient bij de aanvang van de uitvoering van het experiment in de productie en levering van tenminste de door de betrokken ministers vast te stellen hoeveelheid hennep in tenminste tien variaties te kunnen voorzien. Welke variaties dat zijn wordt niet voorgeschreven. De gedurende het experiment te telen hoeveelheden hennep en de variaties daarvan zijn afhankelijk van de vraag vanuit de coffeeshops.

De telers zijn verantwoordelijk voor de teelt en verdere verwerking, waaronder de verpakking van de hennep, en daarmee ook voor de kwaliteit van het eindproduct. De coffeeshops verkopen de producten zoals geleverd door de teler, zijn verantwoordelijk voor heldere voorlichting aan de klanten over de producten en over preventie van (problematisch) gebruik. Eisen aan de verpakking worden nader uitgewerkt bij ministeriële regeling. Er wordt geen maximum of minimum gesteld aan het gehalte

¹ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021». Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34. Tevens beschikbaar op <http://www.kabinetformatie2017.nl>.

werkzame stoffen (THC en CBD). Deze gehalten dienen wel duidelijk op de verpakking te worden vermeld.

Van alle in het experiment aanwezige hennep moet te allen tijde duidelijk zijn van welke teler het afkomstig is en aan welke coffeeshop het is geleverd. De aangewezen telers en de coffeeshops moeten, ten behoeve van controle op de geslotenheid van de keten, een sluitende en transparante administratie bijhouden en beschikbaar houden waaruit blijkt dat aan deze en aan andere in dit besluit gestelde eisen wordt voldaan. Op naleving van deze eisen zal worden toegezien met behulp van een traceringsstelsel dat verder zal worden uitgewerkt bij ministeriële regeling.

Het experiment wordt gemonitord en geëvalueerd. Op grond van artikel 11 van de wet wordt een onafhankelijke 'Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeeshopketen ingesteld die daarmee wordt belast.

De wet voorziet voor de volgende onderdelen in uitwerking bij of krachtens algemene maatregel bestuur:

- aanwijzing van deelnemende gemeenten (artikel 6, eerste lid, van de wet);
- regeling van de bevoegdheid van burgemeesters van deelnemende gemeenten om ten aanzien van de in die gemeenten toegestane coffeeshops lokale aanvullende eisen te stellen (artikel 6, derde lid van de wet);
- eisen voor houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan (artikel 7 van de wet);
- regels over de aanvraag om aanwijzing als teler en (procedurele) regels over de selectie van telers (artikel 5 van de wet);
- eisen aan aangewezen telers (artikel 7, eerste lid, van de wet);
- regels over de verwerking van persoonsgegevens (artikel 8a, eerste lid, van de wet);
- aanwijzen van de eisen ter zake waarvan in het kader van de handhaving een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (artikel 9a, eerste lid, van de wet);
- regels over het volgen en evalueren van het experiment (artikel 11 van de wet),
- regels over voorbereiding van het experiment (artikel 3 van de wet);
- regels over de afbouw van het experiment (artikel 3 en 7, eerste lid, van de wet).

In paragraaf 2 worden de hoofdlijnen van de uitwerking van deze onderwerpen in dit besluit beschreven, in paragraaf 3 de uitvoerings- en handavingsaspecten, de gevolgen voor de regeldruk en de informatievoorziening en in paragraaf 4 worden de artikelen van dit besluit toegelicht.

2. Hoofdlijnen van dit besluit

2.1 Deelnemende gemeenten

Het experiment bestaat uit drie fasen: de voorbereidingsfase, waaronder een overgangsfase, de uitvoeringsfase en de afbouwfase. De aflevering aan en verkoop in coffeeshops van hennep vindt op grond van de wet plaats in maximaal tien deelnemende gemeenten. Deze gemeenten zijn aangewezen in artikel 2 van dit besluit. Voor houders van in die gemeenten toegestane coffeeshops (hierna: coffeeshophouders) betekent dit dat zij in de eerdergenoemde overgangsfase, de uitvoeringsfase en de afbouwfase moeten voldoen aan de eisen die in dit besluit zijn opgenomen en aan de door de burgemeester van de betreffende gemeenten op grond van dit besluit gestelde nadere regels. In het besluit is naar aanleiding van de consultatie verduidelijkt welk eisen in welke fase van het experiment gelden voor de coffeeshophouders en voor de aangewezen telers.

De huidige praktijk waarin de burgemeester in overleg met de gemeenteraad bepaalt of en welke coffeeshops in zijn gemeente worden toegestaan, blijft ongewijzigd. Het valt niet binnen de doelstelling van het experiment om regels over de vestiging van coffeeshops in een gemeente te uniformeren. Ook blijft het voor de burgemeester van deelnemende gemeenten mogelijk om, binnen de kaders van de wet en dit besluit, te bepalen aan welke lokale regels coffeeshops in zijn gemeente moeten voldoen. De regeling van de bevoegdheid van de burgemeester van een deelnemende gemeente om ten aanzien van de coffeeshops die in zijn gemeenten zijn toegestaan over bepaalde onderwerpen nadere regels te stellen, wordt geregeld in dit besluit. Indien een deelnemende coffeeshop zich niet aan de voor hem in het kader van het experiment geldende regels houdt, is de burgemeester op grond van artikel 10 van de wet bevoegd aan die coffeeshophouder een last onder bestuursdwang op te leggen. Toepassing van die bevoegdheid kan er in het uiterste geval toe leiden dat de coffeeshop wordt gesloten.

In artikel 2 van dit besluit is tevens bepaald welke van de aangewezen gemeenten als grensgemeenten worden aangemerkt. Als grensgemeente zijn aangemerkt de gemeenten die aan de grens met Duitsland of België liggen. Binnen de deelnemende grensgemeenten geldt als extra eis dat het

coffeeshophouders niet is toegestaan om anderen tot de coffeeshops toe te laten dan personen die hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland en ook mogen zij aan anderen dan deze personen geen hennep verkopen (hierna: ingezetenen criterium).

2.2 Deelname coffeeshops

Doelstelling van het experiment is, zoals in paragraaf 1 is beschreven, het realiseren van een gedecriminaliseerde toevoer aan coffeeshops (gesloten coffeeshopketen) en het meten van de effecten daarvan. Er is daarom gekozen om een uniform experiment te realiseren waarbij alle houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan, onder de reikwijdte van de wet vallen. De coffeeshophouders hebben niet de keuze om al dan niet mee te doen. Deze uniformiteit is van belang omdat het niet wenselijk is dat binnen een deelnemende gemeente meerdere handhavingsregimes gelden. Meerdere handhavingsregimes maken het voeren van eenduidig beleid en het houden van toezicht moeilijker. Tevens is het voor een betrouwbare en waardevolle effectmeting belangrijk dat de effecten die worden gemeten ook daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan het experiment. Dit is minder goed te realiseren als een deel van de coffeeshophouders onder de reikwijdte van de wet zou vallen en een ander deel niet.

Het experiment bewerkstelligt een gedecriminaliseerde keten waarbij er van een illegale achterdeur geen sprake meer is. Het is onwenselijk dat een burgemeester van een deelnemende gemeente een illegale situatie in zijn gemeente laat voortbestaan, terwijl het experiment regelt dat de gehele coffeeshopketen in de gemeente gereguleerd en gedecriminaliseerd moet plaatsvinden. Indien burgemeesters te maken krijgen met onwelwillende coffeeshops die zich niet aan de regels houden, hebben zij de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen. In de meeste gevallen zal de bestuursdwang worden vertaald naar een sluiting voor bepaalde tijd. De ernst van de situatie zal, net als nu het geval is, bepalend zijn voor de duur van de sluiting. Tegen een dergelijk besluit kunnen belanghebbenden rechtsmiddelen aanwenden (bezwaar en beroep). Daarnaast is het vanuit volksgezondheidsperspectief van belang dat het voor consumenten duidelijk is of ze op kwaliteit gecontroleerde producten kopen en niet per abuis bij een niet deelnemende coffeeshop hun producten kopen. Dit is eenvoudiger te bewerkstelligen als alle coffeeshophouders in een deelnemende gemeente onder de reikwijdte van de wet vallen, zodat verwarring zo veel mogelijk wordt voorkomen.

2.3 Eisen aan coffeeshophouders

In het besluit wordt een aantal eisen gesteld aan de coffeeshophouders. Hieronder wordt toegelicht welke eisen in de uitvoeringsfase gelden. Daarna zal worden ingegaan op de overgangsfase.

In de uitvoeringsfase geldt ten eerste geldt dat zij uitsluitend hennep mogen afnemen van aangewezen telers en uitsluitend die hennep voorhanden mogen hebben en verkopen. Voorts is een aantal eisen opgenomen waarvoor zoveel mogelijk is aangesloten bij de eerdergenoemde Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal. Deze eisen betreffen een verbod voor coffeeshops op het toelaten van en verkoop aan jeugdigen, een verbod op het maken van reclame, een verbod op het veroorzaken van overlast, geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie en een verbod op het aanwezig hebben en de verkoop van harddrugs. In het experiment wordt de grens van 500 gram voor de handelsvoorraad van coffeeshops niet overgenomen, maar een maximum zonder enig plafond wordt vanuit veiligheidsoverwegingen onverantwoord geacht. Na bestudering van het advies van de adviescommissie Experiment gesloten coffeeshopketen en na overleg met de coffeeshopbranche, heeft het kabinet besloten om de coffeeshophouders die verplicht worden om mee te doen aan het experiment de ruimte te bieden om een handelsvoorraad aan te kunnen houden die maximaal gelijk is aan de weekomzet, opdat de gelimiteerde voorraad hen niet belemmert om een goede bedrijfsvoering te voeren en om consumenten ook aan het einde van de dag te kunnen bedienen. Gelet op het voorgaande wordt de coffeeshophouders een ruime marge toegestaan, gebaseerd op een handelsvoorraad van een week. In het kader van zijn handhavingsbevoegdheden kan de burgemeester in de lokale beleidsregels aangeven op welke wijze hij de weekomzet vaststelt. Tevens heeft de burgemeester de bevoegdheid om ten aanzien van de coffeeshophouders in zijn gemeente binnen de in dit besluit gestelde kaders nadere regels stellen aan de handelsvoorraad. Zo kan hij in die nadere regels bijvoorbeeld bepalen dat een lager maximum geldt. Het is in het experiment niet toegestaan dat coffeeshophouders hun handelsvoorraad op een andere plek dan in de coffeeshop bewaren. De hennep die een coffeeshouder reeds bij een aangewezen teler heeft besteld, maar die nog niet aan hem is geleverd, wordt niet aangemerkt als handelsvoorraad van de coffeeshouder. De coffeeshouder kan immers feitelijk nog niet over die hennep beschikken. Het is een coffeeshouder dus toegestaan om naast de handelsvoorraad nog een bestelling (en dus een voorraad) bij een aangewezen teler aan te houden.

Voor coffeeshophouders wiens coffeeshop is gelegen in een grensgemeente geldt het verbod op het toelaten van en verkopen van hennep aan anderen dan personen die hun werkelijke woonplaats

hebben in Nederland. Een grensgemeente wordt gedefinieerd als een gemeente die met de gemeentegrens aan de landsgrens met België of Duitsland ligt. Voor de coffeeshophouders in andere deelnemende gemeenten zal toepassing van het ingezetenencriterium een bevoegdheid zijn die de burgemeester al naargelang de lokale situatie kan toepassen. Die bevoegdheid wordt in dit besluit aan de burgemeester verleend.

In het besluit wordt voorts bepaald dat het schenken en verkopen of anderszins aanwezig hebben van alcohol in de coffeeshops niet is toegestaan. Ook hiervoor is aangesloten bij de genoemde Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal. In aanvulling hierop worden aan de coffeeshophouders eisen gesteld over preventie. Achterliggende gedachte is dat het van belang is dat (potentiële) klanten van coffeeshops in de deelnemende gemeenten goed worden voorgelicht over (de risico's van) het gebruik van hennep en dat klanten bij tekenen van problematisch gebruik worden geïnformeerd over en eventueel doorverwezen kunnen worden naar hulpverlening of zorg. Om die preventietaak goed te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat verkopend personeel wordt getraind in het herkennen en onderkennen van (problematisch) gebruik van hennep en de daarmee mogelijk verbonden risico's. Het betreft onder andere basiskennis over de effecten en gezondheidsrisico's van hennep en het adviseren van (potentiële) klanten, informatiemateriaal uitreiken en kunnen verwijzen. Ook dient een coffeeshop voor de klanten voorlichtingsmateriaal over het gebruik van hennep en de risico's daarvan of van problematisch gebruik zichtbaar aanwezig te hebben.

2.4 Geleidelijke overgang naar verkoop van gereguleerde hennep in coffeeshops

Naar aanleiding van de consultatie is in het besluit geregeld dat een overgangsfase plaatsvindt, binnen de voorbereidingsfase, vanaf een door de betrokken ministers bij besluit vastgesteld tijdstip. Deze wijziging is naar aanleiding van de consultatie aangebracht omdat een te abrupte overgang van de voorbereidingsfase naar de experimenteerfase onwenselijk wordt geacht. Het is niet realistisch voor coffeeshophouders om het assortiment in één nacht te moeten vervangen. Daarnaast kan een overgangsfase dienen om consumenten aan het nieuwe aanbod te laten wennen. Anders bestaat het risico dat een te abrupte overgang in deelnemende gemeenten leidt tot problemen met de openbare orde (als gevolg van toenemende straathandel) en in omliggende niet-deelnemende gemeenten tot een waterbedeffer – dat wil zeggen het uitwijken van klanten naar coffeeshops in niet-deelnemende gemeenten – met mogelijk meer overlast als gevolg. Met een overgangsfase wordt het zodoende mogelijk gemaakt om geleidelijk over te gaan op het nieuwe aanbod. Op het moment dat de ministers vaststellen dat de kwaliteit en diversiteit van de door aangewezen telers geteelde hennep voldoende is én wordt voldaan aan alle voorwaarden die belangrijk zijn voor een gesloten coffeeshopketen, zullen zij besluiten om deze overgangsfase voor alle houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan, te laten starten. De overgangsfase eindigt bij aanvang van de experimenteerfase en duurt uiterlijk zes weken. Gedurende de overgangsfase is het aangewezen telers toegestaan om hun oogst te verkopen aan de coffeeshophouders en is het de coffeeshophouders toegestaan deze hennep, naast de gedoogde hennep, aan consumenten te verkopen. In dit besluit zijn de eisen opgenomen die gedurende deze periode op de aangewezen telers en de coffeeshophouders van toepassing zijn. Voor de coffeeshophouders gelden bepaalde eisen in deze fase onverkort (zoals verbod op overlast, verbod op alcohol) en bepaalde eisen gelden alleen ten aanzien van de hennep die is afgenomen van aangewezen telers (zoals track- and-trace, administratie, handelsvoorraad). Het besluit waarbij wordt bepaald met ingang van welk tijdstip deze overgangsperiode start, wordt algemeen bekend gemaakt (mededeling in de Staatscourant).

Uiteraard is het tijdens de gehele voorbereidingsfase toegestaan dat de aangewezen telers en de coffeeshophouders in overleg treden. De coffeeshophouders kunnen wensen kenbaar maken bij de teler, onderhandelen over de prijs en nagaan of en in hoeverre telers in staat zijn aan de vraag met betrekking tot kwantiteit, de door hen gewenste kwaliteit en diversiteit te voldoen. Ook kan de teler feedback op de door hem geproduceerde hennep ontvangen van coffeeshophouders, al dan niet via een door betrokken partijen geïnitieerd consumentenpanel.

2.5 Aanvraag om aanwijzing als teler en (procedurele) regels over de selectie van telers

Nadat de wet en dit besluit in werking zijn getreden, kunnen de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid bij besluit ten hoogste tien telers aanwijzen die in het kader en voor de duur van het experiment hennep mogen produceren, verkopen en leveren aan de deelnemende coffeeshops. Het besluit voorziet in regels over de aanvraag om aanwijzing als teler, regels over de selectie en regels over de aanwijzing van telers.

Via een publicatie in de Staatscourant wordt eenieder geïnformeerd over de termijn waarbinnen een aanvraag om aanwijzing als teler kan worden ingediend. Deze publicatie zal niet eerder plaatsvinden dan na de inwerkingtreding van de wet. De eisen waaraan moet worden voldaan om een aanvraag te kunnen indienen, alsmede de afwijzingsgronden en de procedurele regels, zijn in het besluit uitgewerkt. Op een aantal onderdelen wordt in nadere uitwerking bij ministeriële regeling voorzien. Zo

zullen het aanvraagformulier en de procedurele regels in verband met een eventuele loting (zie voor meer uitleg over dit onderwerp verderop in deze paragraaf) bij regeling worden vastgesteld. Potentiële kandidaten krijgen zodoende vooraf zicht op de eisen waaraan zij moeten voldoen en op het traject. Hiermee wordt de kenbaarheid en transparantie van de regels en van de procedure geborgd.

Een aanvraag moet voldoen aan een aantal formele vereisten: de aanvraag wordt tijdig ingediend, op de voorgeschreven wijze en met gebruikmaking van het formulier voorgeschreven en gaat vergezeld van de voorgeschreven bescheiden, waaronder een ondernemingsplan, een verklaring omtrent het gedrag (hierna VOG) van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de aanvraag indient en een volledig ingevuld formulier dat is vastgesteld op grond van de Wet Bibob (hierna: eigen verklaring) en dat voor het doen van de aanvraag beschikbaar is gesteld. Na ontvangst wordt nagegaan of een aanvraag tijdig en op de voorgeschreven wijze is ingediend en compleet is. Een aanvraag die niet voldoet aan de formele vereisten wordt afhankelijk van de aard van het gebrek afgewezen of buiten behandeling gesteld. Aan de aanvrager en aanvraag wordt voorts een aantal materiële eisen gesteld. Indien niet aan deze eisen wordt voldaan, wordt de aanvraag afgewezen. Zo zal een aanwijzing uitsluitend worden verleend aan een natuurlijk persoon die als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen of aan een in Nederland gevestigde rechtspersoon. De (beoogde) teeltlocatie moet gelegen zijn op een locatie binnen het grondgebied van Nederland. De vereiste verbondenheid aan Nederland, zowel ten aanzien van de 'persoon' van de aanvrager als de beoogde teeltlocatie, houdt verband met het noodzakelijke toezicht op de geslotenheid van de keten en het feit dat buiten de grenzen van Nederland handelingen met hennep illegaal zijn. Met 'Nederland' wordt uitsluitend het Europese deel van Nederland bedoeld. In de wet is niet bepaald dat het experiment ook geldt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het experiment is op deze openbare lichamen dus niet van toepassing.

Om als teler te kunnen worden aangewezen is het niet noodzakelijk dat de aanvrager op het moment dat de aanvraag wordt ingediend, al feitelijk beschikt over de beoogde teeltlocatie. Indien die eis zou worden gesteld, zou de potentiële kandidaat al worden geconfronteerd met de kosten van (het bemachtigen van) een teeltlocatie terwijl hij nog geen zicht heeft op een aanwijzing als teler. Wel wordt de eis gesteld dat de aanvrager gemotiveerd uiteenzet op welke locatie hij voornemens is de teelt te gaan uitvoeren. Een aanwijzing is niet alleen nauw verbonden met de persoon van de aanvrager en zijn onderneming, maar ook met de locatie. Zonder kennis van de beoogde teeltlocatie is een adequate beoordeling van de aanvraag niet mogelijk. Bij de aanvraag zal de aanvrager een ondernemingsplan moeten indienen, dat toegesneden is op de (beoogde) teeltlocatie. Hij dient ook na te zijn gegaan wat er komt kijken bij eventuele uitoefening van de onderneming op die locatie. Een potentiële teler zal zich daarbij bewust moeten zijn van het feit dat er tevens lokale regels gelden of andere toestemmingen vereist kunnen zijn. Het is in zijn belang dat hij zich daarover tijdig laat informeren en tijdig in contact treedt met de gemeente waar de beoogde locatie is gelegen of met andere daarbij betrokken instanties voordat hij een aanvraag om aanwijzing als teler indient. Dit is temeer van belang aangezien de betrokken burgemeesters in het kader van de beoordeling van de ingediende aanvragen in de gelegenheid zullen worden gesteld een advies uit te brengen aan de ministers over het al dan toewijzen van een ingediende aanvraag. De betrokken ministers kunnen een aanvraag om aanwijzing afwijzen indien het door de burgemeester aan de ministers uitgebrachte advies daartoe aanleiding geeft. Een advies van de burgemeester weegt zwaar mee in de beoordeling van de aanvraag. Om de burgemeester over voldoende gegevens indien een aanwijzing wordt verleend aan een aanvrager die nog niet daadwerkelijk beschikt over de beoogde teeltlocatie, zal in een aan de aanwijzing verbonden voorschrift worden bepaald op welk tijdstip hij uiterlijk over de beoogde locatie moet beschikken. Indien daaraan niet wordt voldaan, kan de aanwijzing worden ingetrokken. Over de aan de aanwijzing te verbinden voorschriften zal overleg met de betrokken burgemeesters en met de toezichthouders plaatsvinden.

Een aanvrager dient zoals aangegeven bij de aanvraag een ondernemingsplan in waarin gemotiveerd wordt uiteengezet op welke wijze wordt voldaan aan de gestelde eisen. Een aanvraag om aanwijzing als teler wordt afgewezen indien niet aannemelijk is gemaakt dat de aanvrager in staat is om onder gecontroleerde omstandigheden te voorzien in de teelt en verdere verwerking van hennep, in een representatief aanbod en in een bestendige levering daarvan aan de coffeeshophouders. Ook zal de aanvraag worden afgewezen als niet aannemelijk is gemaakt dat de aanvrager bij aanvang van de uitvoering van het experiment kan voorzien in de productie en levering van tenminste de door de betrokken ministers te bepalen hoeveelheid hennep in tenminste tien variaties.

De betrokken ministers kunnen besluiten een loting toe te passen voor de verdere selectie van telers. Dat kan gewenst zijn indien er na beoordeling meer aanvragen resteren die voor aanwijzing in aanmerking zouden kunnen komen dan het aantal te vergeven vergunningen. Bij ministeriële regeling worden met het oog op transparantie en kenbaarheid, nadere procedurele of uitvoeringstechnische regels gesteld over de loting en de daarmee samenhangende verdere selectie.

Het kabinet hecht veel waarde aan een betrouwbare sector, vrij van criminaliteit. Binnen het experiment worden tijdelijk handelingen toegestaan die buiten het experiment strafbaar zijn. De integriteits-toetsing die in het kader van de selectie van telers plaatsvindt en de daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens achten wij mede in het licht van de aanleiding en doelstelling van het experiment, het decriminaliseren van de toevoer aan coffeeshops, noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat op illegale wijze geteelde hennep via het illegale circuit de coffeeshopketen binnenkomt en financieel gewin wordt opgedaan en de drugscriminaliteit in stand blijft. Daarom is in de vergunningsprocedure voor telers op meerdere momenten een vorm van screening voorgeschreven. Iedereen die een aanvraag indient om als teler te worden aangewezen, dient een VOG te overleggen. Om de betrouwbaarheid te waarborgen, zal de aanvrager bij indiening van de aanvraag een VOG en de eerdergenoemde eigen verklaring moeten overleggen. Voor de aangewezen teler geldt dat hij personen niet in zijn onderneming te werk stelt, nadat deze aan hem een VOG hebben overgelegd. Alle aanvragers, waarvan de aanvraag voldoet aan de formele en aan de materiële eisen, zullen worden onderworpen aan een toets op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bibob-toets). Indien het in dit stadium echter om meer dan tien aanvragen gaat, zal eerst een loting plaatsvinden. Op basis van de uitkomsten van de loting worden de aanvragen geselecteerd die verder in behandeling kunnen worden genomen (dit betreft de aanvragen die niet zijn uitgeloot). Ten aanzien van die aanvragers zal het bureau Bibob vervolgens om advies worden gevraagd. Gelet op de tijd en kosten die gemoeid zijn met het door het Bureau Bibob uit te voeren onderzoek, ligt het in de rede om deze integriteitstoets uitsluitend te verrichten ten aanzien van (rechts)personen die een genoegzame kans maken om te worden aangewezen. In deze screening wordt getoetst of er ernstig gevaar bestaat dat de aanwijzing als teler mede wordt gebruikt om strafbare feiten te plegen of financieel voordeel te krijgen. Het onderzoek richt zich daarbij niet enkel tot de aanvrager, maar ook tot de personen die direct of indirect leidinggeven, die direct of indirect zeggenschap uitoefenen en direct of indirect vermogen verschaffen.

Een aanvraag om aanwijzing als teler kan op grond van de Wet Bibob worden afgewezen en een verleende aanwijzing kan worden ingetrokken indien een ernstig gevaar bestaat dat de aanwijzing mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Een dergelijk onderzoek kan daarom veel verder strekken dan alleen een onderzoek naar de aanvrager. Ook bijvoorbeeld een financier van de onderneming waarvoor een aanwijzing wordt aangevraagd, kan worden doorgelicht.

2.6 Eisen aan aangewezen telers

Nadat telers zijn aangewezen kunnen zij starten met de voorbereidingen van de teelt. Voordat gestart kan worden met de uitvoering van het experiment zullen zij voldoende voorraad hennep moeten hebben opgebouwd. De verwachting is dat de voorbereidingsfase ten minste een jaar in beslag zal nemen. De aanwijzing is een besluit (vergunning) in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en is vatbaar voor bezwaar en beroep. De regeling van de *lex silencio positivo* zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing. Dit betekent dat het uitblijven van een tijdig besluit op de aanvraag om aanwijzing als teler, geen aanwijzing van rechtswege oplevert.

Aangewezen telers hebben in dit experiment een bijzondere verantwoordelijkheid doordat zij binnen een gesloten keten van productie en distributie de houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan bevoorraden. Deze in het kader van het experiment toegestane handelingen zijn buiten het experiment strafbaar. Zij zijn verplicht om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs nodig zijn om de teeltlocatie en eventuele andere productielocaties en de hennep adequaat te beveiligen gedurende het gehele productieproces – onder andere tijdens telen, drogen, knippen, verpakken en bewaren verpakken van hennep tot en met het gereedmaken van de hennep voor het transport naar de coffeeshops. Van de telers wordt verlangd dat zij de hennep op bij ministeriële regeling nader te bepalen momenten in het productieproces alsmede de verpakking voorzien van de unieke identificatiemarkering zodat producten in de gehele coffeeshopketen kunnen worden gevolgd en geïdentificeerd. Vanuit het oogpunt van volksgezondheid wordt van telers geëist dat de hennep in een bepaalde bij ministeriële regeling te bepalen mate vrij is van zware metalen, micro-organismen en aflatoxines. Ook zal moeten worden voldaan aan het bepaalde bij of krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De productie zal onder gecontroleerde omstandigheden moeten plaatsvinden, waarbij de teler zorg dient te dragen voor het door een laboratorium laten controleren van de kwaliteit van het product en laten bepalen van het THC- en CBD-gehalte. Het laboratorium dient in het bezit te zijn van een ontheffing op grond van de Opiumwet. Aan de verpakking van de hennep worden in het besluit en bij ministeriële regeling eisen gesteld om de gezondheidsrisico's te minimaliseren en bij te dragen aan (toezicht op) de geslotenheid van de coffeeshopketen. Het betreft onder andere gezondheidswaarschuwingen.

2.7 Afbouw van het experiment

De afbouwfase is bedoeld als overgangsfase tussen het einde van het experiment en het opnieuw onverkort van toepassing zijn van de Opiumwet op de handelingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet, die tijdens het experiment niet strafbaar zijn. Deze fase moet de aangewezen telers, de deelnemende gemeenten en de coffeeshophouders, alsmede de andere bij het experiment betrokken partijen – zoals de toezichthouders – de gelegenheid bieden om op een ordentelijke wijze terug te keren naar de situatie zoals die bestond voordat het experiment aanving. In het besluit wordt bepaald welke eisen gedurende de afbouwfase gelden voor de aangewezen telers en voor de coffeeshophouders. Voor de coffeeshophouders geldt bovendien dat hen in de afbouwfase zal worden toegestaan om naast de hennep die is afgenomen van de aangewezen telers, gedoogde hennep aanwezig te hebben en te verkopen. In het besluit wordt daarom bepaald dat bepaalde eisen gedurende de afbouwfase onverkort gelden voor de coffeeshophouders (zoals het verbod op overlast of de verkoop van alcohol) en dat bepaalde eisen alleen gelden ten aanzien van de hennep die is afgenomen van aangewezen telers (track-and-trace, administratie, handelsvoorraad). Dit is vergelijkbaar met de situatie in de overgangsfase.

Daarnaast is in dit besluit bepaald in welke gevallen de afbouw van het experiment eerder plaatsvindt dan het tijdstip waarop in algemene zin de experimenteerfase wordt beëindigd. Dat is ten eerste het geval als de aanwijzing van een teler wordt ingetrokken. De afbouw start in dat geval voor die betreffende teler. Ten tweede betreft het de situatie waarin de onmiddellijke staking van de uitvoering van het experiment in een deelnemende gemeente wordt gelast. De afbouw start in dat geval voor alle in die gemeente toegestane coffeeshophouders. De betreffende gemeente zal na beëindiging van de deelname moeten terugkeren naar de situatie zoals die gold voor aanvang van het experiment.

Samenvattend betekent dit dat bij de start van de voorbereidingsfase voor coffeeshophouders de Opiumwet en de huidige gedoogregels van toepassing zijn. Tijdens de overgangsfase gelden enerzijds nog die regels als het gaat om de verkoop van hennep dat illegaal geteeld is en anderzijds dit besluit, voor zover het gaat om de legale teelt van hennep en de verkoop daarvan. Tijdens de experimenteerfase is alleen dit besluit van toepassing op de teelt en verkoop van hennep. Tijdens de afbouwfase geldt een soortgelijke situatie als tijdens de overgangsfase die deel uitmaakt van de voorbereidingsfase. Op de inkoop van de hennep die overeenkomstig dit besluit is geproduceerd, gelden de spelregels uit dit besluit. Voor zover in die fase nodig is om de voorraad bij de coffeeshophouders aan te vullen met illegaal geteelde hennep, zijn de Opiumwet en de huidige gedoogregels van toepassing.

3. Uitvoering en handhaving en informatievoorziening

3.1 Inrichting van het toezicht

De uitoefening van het toezicht op de naleving van de eisen en voorschriften waaraan aangewezen telers moeten voldoen en de eisen waaraan coffeeshophouders moeten voldoen gedurende de verschillende fasen van het experiment, zal plaatsvinden binnen een samenwerkingsverband van een aantal bestaande organisaties. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande verantwoordelijkheden.

Aangezien de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) reeds toezicht houdt op de naleving van eisen ten aanzien van gewasbescherming en voedselveiligheid, is het voornemen om de uitoefening van het toezicht op de kwaliteit van de geteelde hennep te laten plaatsvinden door de NVWA. Bij dit toezicht valt onder meer te denken aan controles bij de aangewezen teler en op de geproduceerde hennep om te bezien of dit product in de voorgeschreven mate vrij is van giftige plantenschimmels (aflatoxines), micro-organismen en zware metalen. Ook zal de NVWA controleren of de informatie die de aangewezen teler op de verpakking vermeldt – bijvoorbeeld de sterkte van de hennep (het gehalte THC en CBD) – overeenkomt met het product. Daarnaast houdt de NVWA reeds toezicht op het bepaalde bij of krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waaraan ook in het kader van dit experiment zal moeten worden voldaan.

Zoals volgt uit artikel 10 van de wet is de burgemeester van een deelnemende gemeente bevoegd tot handhaving van het experiment ten aanzien van de in die gemeente gevestigde coffeeshophouders. Het toezicht op de coffeeshophouders zal derhalve in eerste instantie op gemeentelijk niveau plaatsvinden, zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij de wet (Kamerstukken II 2018/19, 34 997, nr. 6, blz. 30). Het toezicht op de coffeeshophouders vindt momenteel ook op gemeentelijk niveau plaats. Een belangrijk onderscheid met de huidige praktijk is het uitgangspunt dat in de uitvoeringsfase sprake is van een legale situatie en dat in eerste instantie bestuurlijk toezicht wordt gehouden op de naleving van de eisen door coffeeshophouders. In de voorbereidende fase van het experiment – dat wil zeggen in de fase na inwerkingtreding van de wet en voorafgaand aan de start van de overgangsfase – hebben gemeenten de gelegenheid om de inrichting van het toezicht op

de coffeeshophouders te organiseren. Ook zullen in deze periode gemeentelijke verordeningen en beleidsregels in overeenstemming moeten worden gebracht met de wet, dit besluit en de ministeriële regeling.

De Inspectie JenV (IJenV) is voorzien als toezichthouder op de geslotenheid van de coffeeshopketen, en zal in dat verband nauw worden betrokken bij de inrichting en implementatie van het systeem voor unieke identificatiemarkering (hierna: traceringsstelsel), waarop verderop in deze toelichting wordt ingegaan. Om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden op de geslotenheid van de coffeeshopketen is goede samenwerking tussen de toezichthouders essentieel. De wijze van afstemming en de werkwijze tussen de verschillende toezichthouders wordt binnen de bij of krachtens de wet gestelde eisen, in samenspraak met alle betrokken toezichthouders vastgesteld en vastgelegd in een handhavingsarrangement. Aangezien de coffeeshopketen per definitie alle aan het experiment deelnemende partijen aangaat zal de IJenV bij de totstandkoming van dit arrangement een coördinerende rol vervullen.

Met het oog op de geslotenheid van de coffeeshopketen en de volksgezondheid wordt vereist dat aangewezen telers en coffeeshophouders als onderdeel van hun administratie een unieke identificatiemarkering voeren. Hiervoor moet gebruik worden gemaakt van een traceringsstelsel dat in opdracht van de betrokken ministers zal worden ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat de toezichthouder de geproduceerde hennep op eenvoudige wijze langs elektronische weg kan traceren in het gehele proces in de coffeeshopketen, van plant tot en met de verkoop aan de klant in de coffeeshop. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald wanneer en op welke wijze de aangewezen telers, de door hen ingeschakelde vervoerders en de coffeeshophouders de unieke identificatiemarkering moeten voeren. Ook zal worden bepaald welke gegevens daarbij moeten worden geregistreerd en op welke wijze.

Door middel van het stelsel zullen aangewezen telers en coffeeshophouders te allen tijde moeten kunnen aantonen welke voorraad zij voorhanden hebben, waar die vandaan komt en waar die naar toe gaat. Op deze manier kan de geslotenheid van de keten worden geborgd, doordat de hoeveelheden overeen moeten komen. De hennep die een aangewezen teler levert moet bij een coffeeshophouder aanwezig zijn (ingescaand) of moet door de coffeeshophouder zijn verkocht (uitgescaand). Daarnaast dient dit stelsel ook de volksgezondheid. Indien de NVWA bij een controle een oogst hennep aantreft die niet voldoet aan de kwaliteitseisen, dan kan door middel van het identificatienummer, worden bekeken waar de rest van de oogst zich bevindt en kan deze oogst worden teruggeroepen.

De verantwoordelijkheid voor een sluitende administratie ligt bij de aangewezen telers en de coffeeshophouders. Op hoofdlijnen geldt de volgende verantwoordelijkheidsverdeling. De aangewezen teler zal moeten kunnen aantonen welke en hoeveel hennep hij op welke datum aan welke coffeeshophouder heeft geleverd en via welke vervoerder. Ook zal het nodige moeten worden aangetoond rondom het productieproces van hennep. In grote lijnen zal de aangewezen teler in het productieproces een unieke code koppelen aan (een batch) planten, welke code ook op de verpakking van die hennep moet worden geplaatst zoals die aan de coffeeshophouders wordt geleverd. Belangrijke registratiemomenten in het productieproces zijn – naast het verpakken – in ieder geval de momenten waarop planten worden geoogst of afgevoerd als afval. De coffeeshophouder zal moeten kunnen aantonen welke hennep en hoeveel op welke datum is ontvangen van welke teler, via welke vervoerder, wat de voorraad is en welke hennep en hoeveel er op welke datum is verkocht aan klanten. De momenten van feitelijke overdracht van de hennep door de aangewezen teler aan de vervoerder en door de vervoerder aan de coffeeshophouder zullen eveneens geregistreerd worden, waarbij een koppeling plaatsvindt met de unieke code.

3.2 Verwerking van persoonsgegevens

In het kader van het experiment zullen natuurlijke personen of rechtspersonen een aanvraag om aanwijzing als teler kunnen indienen. In het kader van de behandeling van een aanvraag om aanwijzing als teler zullen derhalve persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Het aanvraagformulier voor een aanwijzing als teler wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Onder meer daaruit zal blijken welke persoonsgegevens verwerkt worden in het kader van de aanvraagprocedure. Naast de NAW-gegevens van natuurlijke personen of van rechtsgeldige vertegenwoordigers van rechtspersonen kan het ook persoonsgegevens van door hen opgegeven gemachtigden of contactpersonen betreffen. Daarnaast wordt in het besluit een verklaring omtrent het gedrag en een eigen verklaring op grond van artikel 30 van de Wet Bibob vereist. De daarin opgenomen persoonsgegevens worden derhalve eveneens verwerkt. Dit betreffen naast NAW-gegevens ook financiële gegevens en, indien daar sprake van is, strafrechtelijke gegevens van de aanvrager. In het geval van betrokkenheid van uiteindelijk zeggenschaphebbenden of uiteindelijk leidinggevenden, worden eveneens van deze personen de genoemde gegevens verwerkt. Als een besluit op een aanvraag om aanwijzing als teler is genomen, zullen eveneens gegevensverwerkingen plaatsvinden. Bijvoorbeeld in het geval van

actualisatie van het dossier van de aangewezen teler of van de aan het besluit verbonden voorschriften, naar aanleiding van mededelingen waartoe de teler verplicht is en die gevolgen hebben voor de aanwijzing. Ook kan gedacht worden aan de situatie dat een maatregel ter handhaving wordt opgelegd aan een aangewezen teler. Tegen een besluit op de aanvraag om aanwijzing staat bezwaar of beroep open. In dat verband zal eveneens verwerking van persoonsgegevens moeten plaatsvinden. De gegevensverwerking dient uiteraard plaats te vinden met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming. De grondslag voor de rechtvaardiging van de verwerking van de persoonsgegevens in de bovengenoemde gevallen is artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Algemene verordening gegevensbescherming: de gegevensverwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. In deze gevallen zijn de betrokken ministers aan te merken als verwerkingsverantwoordelijken.

Daarnaast zullen de aangewezen toezichthouders persoonsgegevens verwerken. Het gaat hier om verwerking van de gegevens van aangewezen telers en coffeeshophouders die nodig zijn om op een goede wijze toezicht te kunnen uitoefenen op zowel onderdelen van de coffeeshopketen als op de geslotenheid van de coffeeshopketen. De grondslag voor deze verwerking zal artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene verordening gegevensbescherming zijn, dat wil zeggen dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke toezichthouder rust.

In het kader van de uitoefening van het toezicht op de naleving en de handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde zullen de toezichthouders, de betrokken ministers en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten, elkaar moeten informeren over de voor de uitoefening van hun onderscheiden taken relevante feiten en omstandigheden. In dat kader moeten zij met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming, ook bepaalde persoonsgegevens aan elkaar kunnen verstrekken en in het kader van hun onderscheiden taken verder kunnen verwerken. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is hiertoe in artikel 8a van de wet bepaald dat in het onderhavige besluit wordt vastgelegd welke persoonsgegevens aan wie en voor welke specifieke doelen mogen worden verstrekt.

Het betreft bepaalde persoonsgegevens van aangewezen telers, coffeeshophouders, en van vervoerders die door de teler worden ingeschakeld. Deze verdere verstrekking en verdere verwerking van persoonsgegevens mag uitsluitend voor zover dat volgt uit artikel 44 van dit besluit. Dit besluit geeft nadere uitwerking aan artikel 8a van de wet. In dit besluit is ter uitwerking hiervan geregeld dat de volgende persoonsgegevens mogen worden verstrekt, voor de daarbij aangegeven doeleinden: handelsnamen en persoonsnamen van aangewezen telers, van coffeeshophouders en van de door de telers ingeschakelde vervoerders of van hun rechtsgeldige vertegenwoordigers en van de door hen opgegeven feitelijk leidinggevende of contactpersonen, alsmede bedrijfsadresgegevens (waaronder vestigingsplaatsen) en telefoonnummers waarop zij gedurende werk- of openingstijden bereikbaar zijn. We achten het in de coördinatie tussen de toezichthouders noodzakelijk deze gegevens te kunnen delen, als dit de doelen van het waarborgen van de geslotenheid van de coffeeshopketen of het belang van de volksgezondheid, de veiligheid en de openbare orde dient. In verband met de handhaving zal in het geval van (een vermoeden van) niet-naleving van de regels van het experiment ook moeten kunnen worden gewisseld om welke aangewezen teler of coffeeshophouder het gaat. Voor een nadere toelichting wordt korthedshave verwezen naar de toelichting bij artikel 44.

4. Financiële gevolgen

De financiële effecten van de regeling gaan met name decentrale overheden (deelnemende gemeenten) en de rijksoverheid (landelijke toezichthouders) aan. Het experiment wordt gehouden in gemeenten met één of meer coffeeshops. In aangewezen gemeenten geldt dit besluit voor alle houders van coffeeshops die nu al in die gemeenten worden toegestaan door de burgemeester en voor eventuele door de burgemeester nieuwe toegestane coffeeshops. De financiële gevolgen zijn met name gelegen in de uitvoering van de toezichtstaak van de burgemeester en de landelijk toezichthouders. Voor deze paragraaf is rekening gehouden met initiële kosten in de startperiode, zoals het opstellen of aanpassen van lokaal coffeeshopbeleid, opstellen van beleidsregels ten behoeve van de handhaving en het opleiden van toezichthouders. Er is een berekening gemaakt van wat de extra structurele kosten zijn voor de taken op basis van dit besluit, naast bestaande taken. Op het moment dat deze berekening is gemaakt, is nog niet bekend hoeveel coffeeshops en teeltbedrijven deelnemen. Daarom wordt in deze toelichting uitgegaan van een maximum-scenario: het experiment vindt plaats in 10 gemeenten met in totaal 100 coffeeshops en er zijn 10 telers die voor de aanvoer zorgen. Hoewel in tweederde van de gemeenten met coffeeshops momenteel ten hoogste twee coffeeshops zijn gevestigd, is het voorstelbaar dat er met 10 deelnemende gemeenten in totaal 100 coffeeshops binnen het experiment vallen.



Voor deze aanname is gebruik gemaakt van de coffeeshoptelling 2016². De werkelijke aantallen kunnen afwijken van dit maximum-scenario.

De data zoals gehanteerd voor de rapportage Scenarioverkenning Cannabisbeleid, die op 10 mei 2017 aan de Tweede Kamer is gestuurd, is als uitgangspunt genomen voor onderbouwing in deze paragraaf. Het gaat dan om de data voor het scenario van een geheel gereguleerde coffeeshopketen. Voor die rapportage is een impactanalyse uitgevoerd gericht op de werklastergevolgen voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke toezichts- en handhavingketen. De kosten van eventuele juridische procedures zijn niet meegenomen.

Uitgegaan wordt van drie instanties die de financiële consequenties zullen dragen: gemeenten, de toezichthouder productkwaliteit, en de ketentoezichthouder. Uitgegaan is van een controlefrequentie van 4 keer per jaar per teler door de toezichthouder productkwaliteit en 4 keer per jaar door de ketentoezichthouder. De teler wordt in totaal 8 keer per jaar bezocht. Voor verkooppunten is een controlefrequentie genomen van 6 keer per jaar door de gemeentelijk toezichthouder en 1 keer per twee jaar (steekproefsgewijs) door de toezichthouder productkwaliteit en de toezichthouder op de keten. Een coffeeshop wordt in deze berekening in totaal 7 keer bezocht. De uren die zijn berekend per controle, zijn inclusief voorbereiding, reistijd, administratieve afwikkeling en meerdere inspecteurs per bezoek. Daarnaast is ervan uitgegaan dat in 5% van de gevallen werkzaamheden volgen vanwege handhaving bij coffeeshops en 10% bij telers.

De totale werklastergevolgen voor het experiment gedurende 4 jaar komen daarmee op € 2.485.000 voor de gemeenten, € 640.000 voor de ketentoezichthouder en € 559.000 voor de toezichthouder productkwaliteit. In totaal komen de werklastergevolgen op € 3.684.000 in 4 jaar. Het betreft hier personele uitgaven. Materiële kosten zijn in deze berekening niet meegenomen.

De verwachting is dat dit besluit geen substantiële financiële gevolgen zal hebben voor de rechterlijke macht. Deze conclusie baseren wij op het advies dat de Raad voor de rechtspraak over de consultatieversie van het besluit heeft uitgebracht. De Raad heeft daarin aangegeven dat coffeeshophouders verhoudingsgewijs veel te maken zullen krijgen met de (bestuursrechtelijke) handhaving van de regels van het experiment. Daarom is het niet uit te sluiten dat het experiment, vooral in het eerste jaar na het starten daarvan, zal leiden tot extra instroom van bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken. In latere jaren zal die extra instroom naar verwachting dalen. Omdat de omvang van het experiment beperkt is, verwacht de Raad echter niet dat de toename in aantallen en complexiteit van zaken in het begin van het experiment zal leiden tot substantiële financiële gevolgen.

In de miljoenennota 2019 is tot en met 2023 jaarlijks € 1 miljoen voor zowel JenV als VWS gereserveerd, zodat in totaal jaarlijks € 2 miljoen beschikbaar is voor het experiment. Het Rijk zal voor de aangewezen toezichthouders op het experiment uit dit budget middelen ter beschikking stellen. Deze middelen komen ten laste van de ministeries van JenV en VWS.

5. Regeldrukeffecten

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden. Regeldrukeffecten vallen uiteen in regeldrukkosten en ervaren regeldruk. Regeldrukkosten zijn kosten die bedrijven, burgers of professionals (eenmalig of structureel) moeten maken om te voldoen aan verplichtingen als gevolg van nieuwe of gewijzigde regelgeving. Het kan daarbij gaan om kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van het verschaffen van informatie (informatieverplichtingen) en daarnaast om kosten die moeten worden gemaakt om te voldoen aan verplichtingen tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Regeldrukkosten worden berekend met het Standaard Kosten Model (SKM). Met het SKM wordt nagegaan welke handelingen een bedrijf, burger of professional moet uitvoeren om de verplichtingen te kunnen naleven, en hoeveel tijd en welke uitgaven hiermee gepaard gaan. Bij ervaren regeldruk draait het niet om de kosten die men moet maken om te voldoen aan wet- en regelgeving, maar draait het meer om kwalitatieve aspecten als werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Ervaren regeldruk wordt niet met het SKM nader gekwantificeerd.

Bij het opstellen van dit besluit is rekening gehouden met de aspecten van regeldruk, waarbij getracht is de regeldruk waar mogelijk beperkt te houden. Niettemin zijn regeldrukeffecten ter uitvoering van het experiment onvermijdelijk.

² WODC-onderzoek 'Coffeeshops in Nederland 2016, aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999–2016', p. 51 e.v. Vindplaats: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2833-monitor-coffeeshops-aantallen-en-gemeentelijk-beleid-2015-en-2016.aspx>

5.1 Regeldrukeffecten voor coffeeshophouders

Voor enkele maatregelen die worden opgelegd aan coffeeshops geldt dat zij geen (additionele) regeldrukeffecten opleveren. Dit betreft de eisen aan de verkoop van hennep of hasjiesj (artikel 4), de eisen aan de verpakking (artikel 7), het verbod om alcohol aanwezig te hebben en te verkopen (artikel 8), de eisen inzake affichering (artikel 9) en overlast (artikel 10), de eisen aan de administratie (artikel 11) en de lokale aanvullende regels (artikel 12). Wat betreft het verbod om alcohol te verkopen en aanwezig te hebben, het verbod op de verkoop van hennep aan jeugdigen en niet-ingezetenen en het verbod op de verkoop van hoeveelheden groter dan 5 gram, geldt dat deze geen regeldruk opleveren. Daarnaast geldt dat deze eisen overeenkomen met reeds bestaand beleid. Wat betreft de eisen aan de verpakking (de verzegelingseis) geldt dat de regeldrukeffecten hiervan neerdalen bij de aangewezen teler, aangezien deze zorg draagt voor het verpakken van de hennep. Wat betreft de eisen aan de administratie kan worden gesteld dat deze als bedrijfseigen zijn te typeren. Uit de praktijk is gebleken dat een deel van de coffeeshops reeds beschikt over een digitaal administratiesysteem waarmee een sluitende en transparante administratie wordt gevoerd. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld ten aanzien van de administratie. De daaruit voortvloeiende regeldruk wordt bij het opstellen van die regeling in kaart gebracht. Indien de burgemeester gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om nadere regels aan de administratie te stellen (categorie III uit het handboek meting regeldrukkosten) zal hij daarbij ook de regeldrukeffecten van zijn beleid in kaart moeten brengen. Daarbij zal ook gelden dat bepaalde regels reeds onderdeel zijn van bestaand (lokaal) beleid.

De volgende eisen die worden opgelegd aan coffeeshops hebben wel regeldrukeffecten, namelijk de eisen inzake de handelsvoorraad, zoals het bewaren van de hennep en de beveiliging daarvan (artikel 5) en de regels over preventie, waaronder de training van personeel en het zichtbaar aanwezig hebben van voorlichtingsmateriaal (artikel 6). Voor deze eisen geldt dat in dit besluit een regelluwe regeling is getroffen aangezien geen gedetailleerde eisen zijn gesteld aan de wijze waarop de hennep bewaard en beveiligd moet worden, en voor de te volgen training alleen het doel is bepaald en de invulling van de training aan de markt wordt overgelaten.

Ter bepaling van het aantal coffeeshops (in de SKM methode wordt deze groep aangeduid als de Q) dat zal moeten voldoen aan dit besluit is uitgegaan van de volgende gegevens en aannames. Aan het experiment zal worden deelgenomen door maximaal tien gemeenten. Alle coffeeshops die in die gemeenten zijn toegestaan, nemen automatisch deel aan het experiment. Zij moeten derhalve voldoen aan dit besluit. Uitgaande van deelname van twee gemeenten met meer dan 10 coffeeshops (gemiddeld 17 per gemeente), vier gemeenten met tussen de 3 en 10 coffeeshops (gemiddeld 4 per gemeente) en vier gemeenten met 1 of 2 coffeeshops (gemiddeld 1 coffeshop)³, kan worden gekomen tot een aantal van 54 coffeeshops dat gevolg moet geven aan de eisen op grond van dit besluit (2x17 en 4x4 en 4x1).

Om te voldoen aan de verplichting om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de voorraad hennep in de coffeshop te bewaren en adequaat te beveiligen kan gedacht worden aan het installeren van een kluis. Afhankelijk van de handelsvoorraad die een coffeshop aanwezig mag hebben (artikel 5, tweede lid) worden de kosten daarvan geschat op circa € 4.000 tot € 6.000 per coffeshop. Met een aantal van 54 coffeeshops die volgens aanname aan het experiment gaan meedoen, betekent dit een totaal aan nalevingskosten van gemiddeld $54 \times € 5.000 = € 270.000$. Het is niet ondenkbeeldig dat coffeeshops reeds beschikken over een adequate beveiliging.

Voor de regeldruk met betrekking tot de training van verkopend personeel moet een inschatting worden gemaakt van de omvang van het personeelsbestand van verkopend personeel per coffeshop. Voor grote coffeeshops wordt uitgegaan van 20 verkopende werknemers, voor middelgrote coffeeshops 10 verkopende werknemers en voor kleine coffeeshops 5 verkopende werknemers. Samen met de aanname die is gedaan voor het aantal deelnemende coffeeshops wordt dan gekomen tot een aantal van 100 werknemers waarvoor de eis inzake het volgen van een training gaat gelden (2 x 20 werknemers, 4 x 10 werknemers en 4 x 5 werknemers). Voor de kosten per werknemer kan uitgegaan worden van de kosten van een training voor coffeshopmedewerkers zoals die worden aangeboden in de markt.⁴ De kosten daarvan bedragen gemiddeld € 100 tot € 385 voor een training van 1 tot 2 dagen. De totale last als gevolg van de opleidingseis komt neer op 8 tot 16 uur per persoon en bedraagt tussen de € 100 tot € 385 voor een verkopend personeelslid. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat personeel van diverse coffeeshops reeds een training heeft gevolgd, omdat

³ Voor gemiddelden is gebruik gemaakt van het overzicht met aantallen coffeeshops per gemeenten uit het WODC-onderzoek Coffeeshops in Nederland 2016, aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999–2016, blz. 51 e.v., waarbij Amsterdam als gemeente met een aantal coffeeshops van 173 als uitschieter buiten beschouwing is gelaten.

⁴ Zie bijvoorbeeld www.antesgroep.nl, www.svck.nl/inschrijven of <https://www.jellinek.nl/over-jellinek/organogram/preventie/coffeeshop-smartshop-cursus>.

dat in een aantal gevallen een verplichting is die volgt uit het lokale beleid of omdat coffeeshops daar vanuit de eigen professionaliteit belang aan hechten. Aan de eis inzake het zichtbaar aanwezig hebben van bepaald voorlichtingsmateriaal kan worden voldaan door het ophangen van posters en het neerleggen van folders van bijvoorbeeld het Trimbosinstituut. De kosten hiervan worden geschat op € 1.000 per jaar (0,25 cent per folder, ongeveer 4.000 folders) per coffeeshop, totaal een last van € 54.000 als gevolg van dit besluit.

5.2 Regeldrukeffecten voor (kandidaat-)telers

Voor deze categorie vallen de regeldrukeffecten uiteen in lasten als gevolg van de aanvraag en de lasten als gevolg van de aanwijzing. Voor de lasten als gevolg van de aanvraag geldt dat mogelijk meer dan de 10 natuurlijke personen of rechtspersonen die kunnen worden aangewezen op grond van dit besluit kosten zullen maken om kans te maken op een aanwijzing.

Voor de aanvraag (artikelen 15 en 16) geldt dat deze moet worden ingediend met gebruikmaking van een aanvraagformulier. De aanvraag gaat vergezeld van een VOG, een volledig ingevuld formulier als bedoeld in art. 15, lid 2 onder b, een ondernemingsplan en andere in het aanvraagformulier genoemde bescheiden. In het ondernemingsplan dienen verschillende elementen te worden beschreven, waaronder een financieel plan (artikel 16). Gezien de omvang van de aanvraag, omvattende het ondernemingsplan inclusief het financieel plan, het aanvragen van de VOG, een ingevuld formulier t.b.v. de Bibob en het aanleveren van overige bescheiden wordt een tarief van € 12.000 gehanteerd. Er is voor deze aanname aangesloten bij het hoogste uurtarief uit het Handboek Meting Regeldrukkosten (een leidinggevende of manager van € 77 per uur) en er wordt vanuit gegaan dat het tot stand brengen van een ondernemingsplan en indienen van een aanvraag circa vier werkweken in beslag neemt. Voor de kosten en benodigde tijd voor de aanvraag van een VOG geldt dat deze onderdeel uitmaken van de totale lasten die bij de aanvraag horen. De aanvraag van een VOG bestaat in ieder geval uit tijd en kosten, voor de kosten van een VOG geldt een verschillend tarief al naar gelang de rechtsvorm van de teler. Een VOG voor een natuurlijke persoon kost digitaal € 33,85 en via de gemeente € 41,35. De kosten van een VOG voor een rechtspersoon bedragen € 207. De aanvraag van een VOG duurt gemiddeld 15 minuten, bestaande uit, kennismaken van de verplichting, gegevens verwerken, formulieren invullen, gegevens controleren en versturen. Concluderend is de aanname dat een aanvraag per teler zal neerkomen op een last van circa vier werkweken, gelijk aan een tarief van € 12.000. Omdat geen reële inschatting gemaakt kan worden van het aantal kandidaten dat een aanvraag zal doen, is volstaan met berekening van de regeldruk per aanvraag.

De lasten als gevolg van de aanwijzing van de tien telers op grond van dit besluit zijn: de aan de aanwijzing te verbinden voorschriften (artikel 21), het vervoer (artikel 24), de eisen aan de locatie (artikel 25), opslag en beveiliging van de hennep of hasjesj (artikel 26), de VOG voor personeel of ingeschakelde derden (artikel 27), de kwaliteit (artikel 28), de verpakkingseisen (artikel 29) en de eisen aan de administratie (artikel 31). Voor alle eisen geldt dat de lasten als gevolg van de aanwijzing regeldrukgevolgen kunnen hebben voor maximaal tien geselecteerde telers. Met betrekking tot de verplichtingen van de telers met een aanwijzing geldt dat een kwantificering van de uit dit besluit voortvloeiende lasten complex is vanwege de mogelijke verschillen tussen de aangewezen telers. Er kunnen telers worden aangewezen die al over een locatie beschikken en er kunnen telers zijn aangewezen die op dat moment nog niet over een locatie beschikken. Voor aangewezen telers die al over een locatie beschikken geldt verder dat hun uitgangspositie, bijvoorbeeld voor wat betreft beveiliging en bewaking, productieomvang en personele bezetting kunnen verschillen. Bij het in kaart brengen van de regeldrukeffecten is daarom uitgegaan van de situatie waarin aangewezen telers nog niet beschikken over een locatie. Omdat gegevens daaromtrent op het moment niet voorhanden zijn, wordt voor de regeldrukeffecten gebruikgemaakt van aannames. Waaronder de aanname dat de teelt van hennep binnen, bijvoorbeeld in kassen, zal worden uitgevoerd.

De lasten en regeldruk die voortvloeien uit de eisen aan de teeltlocatie(s) (artikel 25) zien vooral op de maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een adequate inrichting en beveiliging van de locatie en ruimten. Dit gaat nauw samen met artikel 26, de opslag en beveiliging van de hennep en het afval daarvan. Voor het telen van gewassen binnen, bijvoorbeeld in een kas, geldt in het algemeen dat de producent maatregelen treft tegen inbraak en diefstal van bijvoorbeeld lampen en producten. Bovendien brengt inbraak voor telers ook het risico van de insleep van ziekten met zich mee, waardoor gewassen besmet kunnen raken, oogsten verloren kunnen gaan en daarmee verlies voor de teler kunnen opleveren. Voor het telen van het bijzondere product hennep geldt dat de aangewezen telers, aanvullend op die beveiligingsmaatregelen die normaliter verwacht mogen worden van een onderneming, extra maatregelen treffen. Deze extra maatregelen dienen bij te dragen aan een van de doelstellingen van het experiment: bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops geleverd kan worden. Het ligt in de verwachting dat een teler hier bij de inrichting van de productielocatie al rekening mee houdt en deze zodanig inricht dat die voldoet aan de eisen die zijn opgenomen in dit besluit, bijvoorbeeld door middel van verstevigde muren. Voor een

teler van hennep wordt dit als bedrijfseigen kosten aangemerkt. Extra maatregelen kunnen betrekking hebben op beveiliging van de opslag door middel van een kluisruimte en op additionele beveiliging van de locatie, de hennep en het teelafval in de productiefase. Mogelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld (het laten plaatsen van) hekwerk, camerabewaking, een alarminstallatie en fysieke bewaking. De kosten van de aanschaf en het installeren van een kluisruimte worden geschat op € 50.000, maar blijft afhankelijk van de omvang van de voorraad hennep. De aanschaf en het installeren van hekwerk, camerabewaking, alarminstallatie en fysieke bewaking zal naar verwachting ongeveer € 100.000 aan aanvullende kosten met zich mee brengen. Afhankelijk van de bedrijfsvoering zijn mogelijk ook verzekeringskosten van toepassing. Per teler zullen de kosten ten behoeve van extra te nemen maatregelen dus naar schatting € 150.000 bedragen. Voor maximaal tien telers is dat € 1.500.000.

Alle personeelsleden van een teler of ingeschakelde derden (uitgezonderd personeel van het particulier geld- en waardetransportbedrijf) dienen te beschikken over een VOG (artikel 27). De teler zet voor de werknemer een elektronische VOG-aanvraag klaar. Deze handeling kost de teler of een werknemer daarvan gemiddeld maximaal 15 minuten. Aangenomen wordt dat een hoogopgeleide medewerker (uurtarief van € 54) of een leidinggevende / manager (uurtarief van € 77) dit uitvoert. De kosten van de handeling staan gelijk aan een bedrag van € 13,50 tot € 19,25. De werknemer vraagt vervolgens zelf de VOG aan. Voor de aanvraag van een VOG is gemiddeld 15 minuten nodig, een digitale aanvraag kost € 33,85 en een aanvraag via de gemeente € 41,35. Over het algemeen kunnen werknemers deze kosten declareren en dus komen deze voor rekening van de werkgever. De teler dient de VOG te verwerken in zijn administratie, hier is hij gemiddeld 10 minuten per VOG mee bezig, tegen een uurtarief van € 54 (hoogopgeleide medewerkers) tot € 77 (leidinggevend en managers), de kosten hiervoor bedragen dus tussen de € 9 en € 12,83. De totale lasten voor de aanvraag van de VOG liggen tussen de € 56,35 en € 73,43. De totale kosten voor de teler zijn mede afhankelijk van de productieomvang, de inrichting van het productieproces en de wijze waarop personeel zal worden ingezet (aard van het dienstverband/inhuur). Met name het oogsten, knippen en verpakken is een arbeidsintensief proces. Uitgaande van een personele bezetting van 30 mensen bedragen de kosten met betrekking tot de VOG dus eenmalig € 1.690,50 tot € 2.202,90 per teler.

Verder draagt de teler zorg voor de verpakking. In artikel 29 is opgenomen waaraan die verpakking moet voldoen: eenheden van niet meer dan vijf gram en een onvervangbare verzegeling. In, bij of op de verpakking zal informatie voor de consument worden opgenomen. Het verpakkingsproces is een arbeidsintensief proces. Wellicht dat hiervoor (gedeeltelijk) een automatiseringsslag wordt gemaakt door de telers. In dat geval zullen telers ontwikkelings- en aanschafkosten maken (al dan niet collectief). Naar schatting zullen die kosten circa € 50.000 per teler bedragen. Voor het stickeren of bedrukken van de verpakkingen kan een systeem worden aangeschaft, waarvan de kosten eenmalig € 1.000 bedragen, waardoor de totale kosten voor het naleven van de gestelde eisen neerkomt op circa € 51.000.

In het kader van de kwaliteit van hennep en voorlichting aan de gebruiker wordt bepaald dat de producten vrij dienen te zijn van zware metalen en residuen van gewasbeschermingsmiddelen (artikel 28). Ook dient de teler op de verpakking aan te geven wat het gehalte THC-CBD is van het product (artikel 29, tweede lid, onder d). In het besluit is geen specifieke eis opgenomen op welke wijze de teler dit dient aan te tonen. Wel is bepaald dat in een ministeriële regeling nader regels gesteld kunnen worden over het op deskundige wijze laten bepalen van de genoemde zaken. Aangenomen wordt dat de teler laboratoriumonderzoek laat uitvoeren op zijn producten om aan de genoemde norm te voldoen. In het geval dat een laboratorium hiervoor wordt ingehuurd, dient deze te beschikken over een ontheffing op grond van de Opiumwet. De kosten voor een laboratoriumonderzoek per monster zullen rond de € 1.000 bedragen. De totale kosten per teler zullen afhankelijk zijn van het aantal soorten, aantal oogsten per jaar en het aantal monsters dat de teler laat testen. Indien de telers zelf een laboratorium willen opzetten en hier een ontheffing voor willen krijgen brengt dit aanzienlijke kosten met zich.

In artikel 25 is aangegeven dat voor het vervoer van de hennep van de teler naar coffeeshops de teler gebruik moet maken van particuliere geld- en waardetransportbedrijven die over een vergunning beschikken op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. In het experiment is de verwachting dat wekelijks aan 54 coffeeshops zal worden geleverd door maximaal tien telers. Op welke wijze hierin logistiek zal worden voorzien is moeilijk voorspelbaar: levert elke teler elke week aan alle coffeeshops, gaan telers vooral leveren aan de coffeeshops die in de regio van hun teeltlocatie zijn gevestigd, zijn er telers die zich in speciale soorten hennep gaan specialiseren en die niet elke week leveren? Wij gaan uit van één wekelijks transport per teler. Op basis daarvan schatten wij de kosten die de teler extra zal moeten maken door de in artikel 25 opgenomen verplichting op € 500 tot € 1.000 per transport. De totale te maken kosten bedragen in dat geval jaarlijks € 260.000 tot € 520.000.

Op grond van artikel 31 dient de teler een sluitende en transparante administratie te voeren waarmee

hij aan toont aan een aantal eisen te voldoen. Voor een deel wordt de eis van een sluitende en transparante administratie als bedrijfseigen gekwalificeerd. Onderdeel hiervan zijn bijvoorbeeld het personeelsbestand, opbrengsten, klantenbestanden en belastingaangiften. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld die van toepassing zijn op de administratie. De regeldruk die hieruit voortvloeit, zal in de toelichting bij die ministeriële regeling worden beschreven. In de AMvB worden de aangewezen telers en de coffeeshops verplicht een unieke identificatiemarkering te voeren als onderdeel van hun bedrijfsadministratie. De eis is onderdeel van de maatregelen die nodig zijn voor het gesloten houden van de keten. Een dergelijke bepaling, voor de tracering van de hennep of hasjes in de coffeeshopketen, is gebruikelijk in de voedsel- en warenindustrie en wordt als bedrijfseigen beschouwd. De bepaling sluit aan bij de artikelen 11 en 31 over de bedrijfsadministratie van coffeeshops en telers waarin is opgenomen dat zij een sluitende en transparante administratie voeren waarmee zij aantonen aan een aantal bepalingen te voldoen, teneinde een gesloten keten tot stand te brengen. De regeldruk die uit het traceringssysteem voortvloeit, zal eveneens in de toelichting bij die ministeriële regeling worden beschreven.

De wijze waarop verwerking en vernietiging van het teeltafval moet plaatsvinden, wordt niet in het besluit wordt gespecificeerd. In de aan de aanwijzing te verbinden voorschriften kan worden bepaald op welke wijze de verdere verwerking en opslag of het afvoeren van het afval van het plantmateriaal plaatsvindt en onder welke condities (artikel 21 onder b). Daarnaast volgt uit artikel 26 dat de teler niet alleen maatregelen treft voor de beveiliging en opslag van de hennep of hasjes, maar ook voor het afval daarvan. In het kader van de verantwoordelijkheid voor de geslotenheid van de keten is het van belang dat afval of resten van plantmateriaal voldoende beveiligd worden opgeslagen en vernietigd. Het verwerken van het afval kan mogelijk op verschillende wijzen geschieden. De teler kan het afval mogelijk zelf verbranden, composteren of vernietigen of laten afvoeren. Na elke oogst dient het afval te worden verwerkt of afgevoerd. Gedeeltelijk is dit bedrijfseigen voor een teeltbedrijf. De kosten voor de teler worden geschat op circa € 200 a € 300 per teelt. De totale kosten voor de teler zullen afhankelijk zijn van het aantal oogsten, de hoeveelheid afval en de wijze van verwerking en vernietiging.

5.3 Totalen

De totale administratieve lasten en nalevingskosten uit deze regeldrukparagraaf hebben, voor zover die zijn uitgewerkt, betrekking op de deelnemende coffeeshops, kandidaat-telers (aanvragers) en de aangewezen telers. In de gevallen waar dat mogelijk is, is de factor tijd uitgedrukt in kosten.

Voor de coffeeshops is aangenomen dat de totale kosten voor de aanschaf van een kluis voor de handelsvoorraad neerkomen op eenmalig € 4.000 tot € 6.000 bij aanvang van het experiment, de opleidingskosten per verkopende medewerker zijn € 100 tot € 385, deze kosten kunnen zich gedurende het hele experiment voordoen. De kosten van het preventiemateriaal zijn geraamd op € 1.000 per coffeeshop per jaar. Een en ander blijft afhankelijk van verschillende factoren, zoals de grootte van de coffeeshop en het personeelsbestand.

Kandidaat-telers moeten een aanvraag indienen, met daarbij in ieder geval een ondernemingsplan, een VOG en ingevuld formulier t.b.v. de Bibob. Voor deze (en eventuele aanvullende) werkzaamheden is berekend dat een leidinggevende of manager hier maximaal vier werkweken aan werkt, wat gelijk staat aan € 12.000. Deze kosten zijn eenmalig voor kandidaat-telers.

De voor het experiment aangewezen telers hebben, naast de 'business as usual'-kosten, aanvullende kosten om te voldoen aan de in dit besluit opgenomen aanvullende eisen. Dit uit zich onder meer in de beveiliging en inrichting van de locatie, de geraamde kosten hiervoor zijn eenmalig € 150.000 per teler. De kosten voor de VOG voor alle personeelsleden zijn afhankelijk van de wijze van aanvraag, maar liggen tussen € 1.690,50 en € 2.202,90. Gedurende het experiment kan een teler nieuw personeel aannemen, waardoor de lasten voor de VOG (variërend van € 56,35 tot € 73,43) terugkerend zijn. De kosten voor het verpakken, stickeren en bedrukken van de verpakking worden geschat op eenmalig € 51.000, namelijk ontwikkelings- en aanschafkosten. In het kader van het experiment is controle op de kwaliteit en het laten bepalen van het THC-CBD-gehalte van belang, hiervoor zal de teler hoogstwaarschijnlijk laboratoriumonderzoek laten verrichten. De terugkerende kosten hiervoor bedragen per monster € 1.000, het aantal monsters en onderzoeken is nog onbekend en is afhankelijk van de bedrijfsvoering van de teler. De kosten voor het vervoer van de hennep en verwerken van afval zijn terugkerend. Aangenomen wordt dat de telers de coffeeshops wekelijks bevoorraden, de totale kosten daarvoor worden geschat op jaarlijks € 260.000 tot € 520.000. Om de keten tijdens het experiment gesloten te houden en het weglekken van hennep tegen te gaan is de afvalverwerking van belang. De totale kosten met betrekking tot het afval zijn afhankelijk van het aantal oogsten en de wijze van verwerken of vernietigen. De aanname is dat de kosten per oogst neerkomen op circa € 200 a € 300.

De totale regeldrukeffecten zoals hierboven genoemd, bestaan uit eenmalige kosten en terugkerende kosten. Deze kosten zijn gebaseerd op aannames en inschattingen. De eenmalige regeldrukeffecten zijn € 2,3 miljoen. Deze kosten raken de 54 geschatte coffeeshops op wie het experiment betrekking heeft en de maximaal 10 aangewezen telers. De lasten bestaan uit kosten voor de kluis (totaal € 270.000), de opleiding van het coffeeshopperspersoneel (totaal € 24.250), de beveiliging en inrichting van de teeltlocatie(s) (totaal € 1,5 miljoen), de VOG voor de werknemers van de telers (totaal € 19.465) en de opstartkosten voor het verpakken en stickeren (totaal € 510.000). De structurele kosten voor de duur van het experiment bedragen jaarlijks € 450.000. Deze kosten bestaan uit het voorlichtingsmateriaal (totaal € 54.000) en het vervoer (totaal € 390.000). Voor de kosten opleiding van het coffeeshopperspersoneel en de VOG voor werknemers van de aangewezen telers is een gemiddelde genomen uit de ingeschatte bandbreedte. De lasten van het opstellen en indienen van het ondernemingsplan, laboratoriumonderzoek en verwerking van afval zijn hierin niet opgenomen. Deze kosten zijn afhankelijk van de frequentie dat die zich voordoen, hiervan is vooralsnog onvoldoende bekend. Opleidingskosten voor het coffeeshopperspersoneel en de kosten voor de VOG van werknemers van de aangewezen telers zijn opgenomen onder de eenmalige kosten, maar kunnen zich ook gedurende het experiment voordoen.

6. Consultatieparagraaf

De openbare internetconsultatie heeft ruim 70 reacties opgeleverd. Daarnaast is een aantal partijen om advies gevraagd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het College van procureurs-generaal, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de nationale politie, de Autoriteit persoonsgegevens, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) hebben advies uitgebracht. In deze paragraaf wordt per onderwerp toegelicht hoe met deze reacties en adviezen wordt omgegaan, voor zover dit niet al in het inhoudelijke deel van de toelichting is toegelicht. Daarbij wordt de volgorde gehanteerd van de artikelen van het besluit; de artikelnummers zijn voor de duidelijkheid telkens vermeld. Aan het eind van deze paragraaf wordt ingegaan op de reacties en adviezen die niet direct betrekking hebben op een in dit besluit opgenomen bepaling.

Aanwijzing deelnemende gemeenten (artikel 2)

Een aantal respondenten geeft in overweging om het experiment uit te voeren op grotere schaal dan met 10 gemeenten. Dat het experiment in maximaal tien gemeenten zal plaatsvinden is bij wet geregeld. In dit besluit worden de gemeenten aangewezen waarbinnen de wet zal gelden. In de memorie van toelichting bij de wet is toegelicht dat het kabinet bij het bepalen van het maximaal aantal van 10 gemeenten een aantal zaken in overweging heeft genomen, zoals de verhouding met het internationale en Europese recht en de zorgen bij buurlanden over mogelijke grensoverschrijdende effecten. Ook de consequenties van schaalvergroting voor toezicht en handhaving, capaciteit en middelen zijn in overweging genomen.

Respondenten hebben verder de vraag gesteld of gemeenten tijdens de looptijd van het experiment kunnen besluiten om het experiment te stoppen. Wanneer gemeenten bij besluit zijn aangewezen als deelnemer aan het experiment, blijven deze gemeenten in beginsel gedurende de gehele looptijd van het experiment deelnemer. Dit is niet alleen nodig vanwege de evaluatie en monitoring van het experiment, maar ook vanwege de rechtszekerheid voor alle deelnemers aan het experiment. Deelname door een gemeente heeft niet alleen consequenties voor de coffeeshops binnen de gemeentegrenzen en de consumenten, maar bepaalt bijvoorbeeld ook de afzetmarkt van de geselecteerde telers. Wanneer de volksgezondheid, openbare orde of veiligheid ernstig in het geding komt, hebben de betrokken ministers de mogelijkheid om vroegtijdig de uitvoering van het experiment in een gemeente te stoppen. In dat geval kunnen de ministers besluiten tot een last tot onmiddellijke staking (zie het slot van deze paragraaf voor een nadere toelichting daarop).

De Raad voor de Rechtspraak heeft enkele opmerkingen gemaakt over de deelname van gemeenten. Sinds de bekendmaking van het regeerakkoord vindt op regelmatige basis contact plaats tussen de betrokken ministers, de VNG en individuele gemeenten. Bepaalde gemeenten hebben reeds op informele wijze hun belangstelling voor deelname aan het experiment kenbaar gemaakt of aangegeven welke randvoorwaarden voor hen daarvoor van belang zijn, veelal na overleg met de coffeshophouders in hun gemeenten. De continue uitwisseling van informatie en standpunten vormt een belangrijk onderdeel van de besluitvorming over de inrichting van het experiment, die op haar beurt van belang is voor de besluitvorming door gemeenten over hun deelname. Op enig moment zullen gemeenten in de gelegenheid worden gesteld formeel hun belangstelling voor het experiment kenbaar te maken door zich voor deelname aan te melden. Deze aanmelding zal niet worden aangemerkt als een aanvraag op grond waarvan een beschikking zal worden genomen. De besluitvorming over de deelnemende gemeenten behelst de uitkomst van bestuurlijk overleg met de gemeenten en de inbreng van het parlement, zoals gebruikelijk is bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.

Deelname coffeeshophouders (artikel 3)

Door verschillende respondenten, de VNG en door de Raad voor de Rechtspraak zijn vraagtekens gezet bij de verplichte deelname van alle coffeeshops. De Raad voor de Rechtspraak mist daarvoor een nadere motivering voor een verplichte deelname. De VNG pleit voor meer ruimte als het gaat om de verplichte deelname. Gemeenten willen zelf bepalen met welke coffeeshops zij in zee gaan en onvrijwillige deelname werkt averechts en kan leiden tot juridische procedures, aldus de VNG. In paragraaf 2 van de toelichting is verduidelijkt waarom niet gekozen is voor een vrijwillige deelname van houders van coffeeshops.

Respondenten hebben gevraagd of er gedurende het experiment meer coffeeshops mogen worden geopend en of verkoop ook via internet mogelijk wordt. Het aantal coffeeshops in een gemeente is en blijft gemeentelijk beleid. Het is dus aan de burgemeester (in samenspraak met de raad) om te besluiten over het aantal coffeeshops en over het wel of niet toestaan van nieuwe coffeeshops. Verkoop zal uitsluitend plaatsvinden in coffeeshops in deelnemende gemeenten. Dit sluit verkoop via het internet uit.

Eisen inzake de verkoop van hennep (artikel 4)

Verschillende respondenten hebben gepleit voor een geleidelijke overgang van verkoop van illegaal geteelde hennep naar verkoop van hennep die in het kader van het experiment is geteeld. Zij vinden een abrupte overgang van de voorbereidingsfase naar de experimenteelfase onwenselijk omdat coffeeshops dan onvoldoende tijd hebben om zich voor te bereiden. Naar aanleiding hiervan is in het besluit een beperkte overgangsfase toegevoegd. In paragraaf 2 is de keuze daarvoor toegelicht.

Er is door de Raad voor de Rechtspraak gevraagd naar het voorkomen van onderproductie. Specifiek voor de (onvoorziene) onderproductie worden geen regels opgenomen. Er kunnen maximaal tien telers worden aangewezen en alle telers bouwen voorraden op tijdens de voorbereidingsfase. Op deze manier zou van onderproductie geen sprake moeten zijn.

Het advies van de nationale politie om voor het experiment de maximum verkoophoeveelheid vast te stellen op vijf gram per persoon per dag en dit maximum te handhaven op grond van een landelijk registratiesysteem voor bezoekers van coffeeshops, wordt niet opgevolgd. Het kabinet sluit zoveel mogelijk aan bij de Aanwijzing Opiumwet, te weten 5 gram per persoon per transactie. Wanneer een persoon meer dan vijf gram hennep op zak in zijn bezit heeft, kan het openbaar ministerie – net als in de huidige situatie – tot vervolging van betrokkene overgaan. Tegen illegale doorverkoop van in de coffeshop gekochte hennep, bijvoorbeeld via straathandel, kan strafrechtelijk worden opgetreden, net zoals tegen straathandel in niet-deelnemende gemeenten. Gelet op hetgeen hiervoor is toegelicht, zien wij geen aanleiding om het landelijk beleid voor de bezoekers van coffeeshops vanwege het experiment te wijzigen. Ook zien wij om die reden geen aanleiding om een registratieplicht voor coffeshop-bezoekers te introduceren.

Zoals in de brief van 19 november 2012 aan de Tweede Kamer⁵ is gemeld, is bij de invoering van de wietpas uit de handhaving-praktijk gebleken dat een groot deel van de consumenten zich vanwege de registratieplicht tot het illegale circuit wendt. De regering heeft kort na de introductie de wietpas laten vervallen om de drempel weg te nemen om cannabis in de coffeeshops te betrekken in plaats van in het illegale circuit.

De Autoriteit persoonsgegevens heeft geadviseerd om de verwerking van persoonsgegevens van klanten van coffeeshops expliciet uit te sluiten dan wel te voorzien in een zorgvuldige motivering van de noodzaak en in passende en specifieke maatregelen indien deze gegevens in het kader van het experiment wel moeten worden verstrekt. Een expliciete regeling om die gegevensverwerking uit te sluiten wordt mede gelet op het voorgaande niet nodig geacht. Coffeshophouders zullen met hun administratie moeten kunnen aantonen hoeveel hennep zij (per transactie) hebben verkocht, maar niet aan welke klant die hennep is verkocht. Bovendien betalen klanten van coffeeshops veelal contant en hun legitimatie wordt aan de deur en bij verkoop alleen visueel gecontroleerd en niet geregistreerd. Omdat op deze manier tevens wordt geborgd dat de betrokken ministers, burgemeesters en toezicht-houders geen klantgegevens van coffeeshops verwerken, is het niet noodzakelijk om expliciet uit te sluiten dat zij toegang krijgen tot die klantgegevens.

De VNG heeft over het ingezetenen criterium geadviseerd om meer ruimte te laten voor lokaal maatwerk en geeft aan dat het lokale bestuur het beste zelf kan beslissen op welke wijze dit criterium dient te worden toegepast. Andere respondenten hebben in de consultatie aangegeven dat het verplicht handhaven van het ingezetenen criterium in grensgemeenten juist kan leiden tot een

⁵ Kamerstukken 24 077, nr 293.

toename van verstoring van de openbare orde. Naar aanleiding hiervan wordt in paragraaf 2 toegelicht dat onder voorwaarden lokaal maatwerk mogelijk wordt gemaakt.

Handelsvoorraad (artikel 5)

In het experiment wordt de huidige gedoogde grens van een maximum van 500 gram als handelsvoorraad van coffeeshops niet overgenomen. De VNG onderschrijft de gewijzigde grens van de handelsvoorraad en ook andere respondenten hebben gepleit voor het loslaten van de 500 gram. Zoals in paragraaf 2 is toegelicht is besloten dat coffeeshophouders een handelsvoorraad wordt toegestaan die maximaal gelijk is aan hun weekomzet. Enkele respondenten hebben aangegeven dat dit een te grote hoeveelheid betreft en er daardoor een groter risico is op inbraken en overvallen. Echter, er rust geen verplichting op de coffeeshophouders om die maximale handelsvoorraad aan te houden. Het staat hen namelijk vrij om minder voorraad te bewaren en te kiezen voor meerdere leveringen per week, dan wel in overleg met de teler op de teeltlocatie een bestelling aan te houden. De burgemeester kan, indien hij dat nodig acht, op grond van artikel 12 van dit besluit nadere regels stellen over de handelsvoorraad. Dit is reeds toegelicht in paragraaf 2.

Een aantal respondenten heeft geopperd om toe te staan dat de handelsvoorraad ook op een andere locatie dan de coffeeshop mag worden bewaard. Dit voorstel is ingegeven door praktische overwegingen (er is niet altijd ruimte voor een grote kluis) of vanuit veiligheidsbelang (het houden van de maximaal toegestane hoeveelheid in de coffeeshop kan leiden tot een risico op overvallen en inbraken). Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het een coffeeshophouder niet wordt toegestaan om zijn handelsvoorraad elders dan in de coffeeshop of in opslag bij de teler te bewaren. Dit omdat anders het toezicht op de voorraad niet adequaat kan worden uitgevoerd, de geslotenheid van de keten niet goed kan worden gewaarborgd en het gevaar bestaat dat de voorraad niet adequaat kan worden beveiligd. Gedurende het experiment is sprake van een gedecriminaliseerde keten en is er geen noodzaak om zogenaamde stashlocaties toe te staan. Met een stashlocatie wordt bedoeld het bewaren van hennep op een andere locatie dan de toegestane coffeeshop van waaruit de hennep wordt verkocht. De mogelijkheid om ook een bestelling bij de teler aan te houden biedt voldoende mogelijkheden voor een coffeeshophouder voor een gedegen bedrijfsvoering.

In de consultatie is de vraag gesteld of er ten aanzien van de opslag en beveiliging van hennep in de coffeeshop minimale beveiligingseisen gelden. De Raad voor de rechtspraak heeft ook een opmerking over de eis tot beveiliging van de opslag gemaakt. De Raad acht de formulering van de beveiligingseis vaag en vraagt hoever de verplichting om aan die eis te voldoen, reikt, ook met het oog op het toezicht op de naleving daarvan. De beveiligingseis wordt in het besluit niet verder ingevuld, omdat een adequate opslag en beveiliging, net als nu het geval is, per coffeeshop kan verschillen. De artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling is naar aanleiding van de consultatie verduidelijkt. De coffeeshophouders zullen al het nodige moeten doen om hun coffeeshop adequaat te beveiligen. Coffeeshophouders beschikken veelal over camerabewaking, een kluis en beveiligers aan de deur en in de coffeeshop. Of de maatregelen passend zijn zal mede afhankelijk zijn van de inrichting van de coffeeshop. In het kader van de uitoefening van het toezicht zullen de toezichthouders ter plaatse moeten beoordelen of de maatregelen die de coffeeshophouder heeft getroffen passend zijn. Zo nodig kan de burgemeester van de betreffende gemeente ten aanzien van de coffeeshophouders in zijn gemeente nadere regels stellen over de beveiliging van de coffeeshops. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat alle coffeeshops gedurende openingstijden over een beveiliging moeten beschikken of over een af te sluiten ruimte met een kluis.

Eisen aan verkopend personeel en voorlichting (artikel 6)

Tijdens de consultatie is onder meer gepleit om meer vormen van preventie op bijvoorbeeld scholen en in zorginstellingen te regelen. Ons voornemen is om op verschillende wijzen en in diverse settings in te zetten op preventie. De eisen ten aanzien van verkopend personeel, voorlichtingsmateriaal en eisen aan de verpakking in dit besluit zijn slechts enkele voorbeelden uit het bredere preventiepakket. Via het algemene preventiebeleid zal er ook worden ingezet op andere vormen van preventie en voorlichting, die geen regeling in dit besluit behoeven.

Door respondenten is gesuggereerd om de preventieve maatregelen ook van toepassing te laten zijn op coffeeshops in niet-deelnemende gemeenten. Als het gaat om het algemene preventiebeleid zal dit ook van toepassing zijn op niet-deelnemende gemeenten. De maatregelen die worden geregeld in dit besluit zullen alleen van toepassing zijn op coffeeshops in deelnemende gemeenten, aangezien dit besluit alleen van toepassing is op deelnemers aan het experiment. Op de overige coffeeshops blijven de gedoogcriteria van toepassing. Wij onderschrijven dat het niet de bedoeling is om de suggestie te wekken dat het om 'veilige drugs' gaat met een soort van overheidskeurmerk. Wij besteden hier aandacht aan in onze brede preventieaanpak.

Bij respondenten bleek onduidelijkheid te bestaan over de vraag welke cursus wordt voorgeschreven voor verkopend personeel. Het besluit stelt een cursus verplicht en bepaalt welke kwalificaties in ieder geval behaald moeten worden met die cursus. Het besluit schrijft zodoende geen specifieke opleiding voor, maar bepaalt alleen een omschrijving van het te behalen doel. Hiermee blijft het voor de branche mogelijk om passende cursussen te bieden. De artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt. De preventieafdeling van de lokale instelling voor verslavingszorg of GGD kan hierin een adviserende rol spelen, zoals dat nu vaak ook al gebeurt. Het is aan de gemeente om erop toe te zien dat verkopend personeel de juiste cursus volgt en deze ook echt heeft afgerond. Verder kan de burgemeester kan op basis van artikel 11 nadere eisen stellen aan de opleiding van het verkopend personeel van de coffeeshophouders.

Verpakking (artikel 7)

Door diverse respondenten is de wens geuit om de hennep in de coffeeshop te verpakken in een consumentenverpakking. Een voordeel hiervan zou zijn dat de coffeeshophouders het in iedere hoeveelheid kunnen verpakken die de klant verlangt. Daarnaast wordt opgemerkt dat de klant de hennep wil kunnen proeven en ruiken. De VNG noemt dit punt ook in zijn consultatie en stelt dat het verpakken door de coffeeshop aansluit bij de bestaande praktijk en dat dit het contact met de klant vergroot.

Voor het verpakken in consumentenverpakking door de teler is met name gekozen om de geslotenheid van de keten zo goed mogelijk te kunnen waarborgen. Daarnaast wordt door de gesloten verpakkingen geborgd dat het product op kwaliteit gecontroleerd is en afkomstig van een aangewezen teler. In de coffeeshops mogen geen aangebroken verpakkingen aanwezig zijn, omdat dit een effectieve en efficiënte controle in de weg staat. De teler verpakt, in overleg met de coffeeshops, de hennep in gebruiksverpakkingen van maximaal 5 gram. Het wordt de teler wel toegestaan om een aantal kleine probeerhoeveelheden ter beschikking te stellen aan de coffeeshop, zodat de klant kan proeven en ruiken. De coffeeshophouders mogen voor dit doel van elke variëteit maximaal 20 gram onverzegeld beschikbaar hebben in de coffeeshop. Bij de verkoop is nog steeds sprake van klantcontact en kan preventie en informatievoorziening plaatsvinden.

Affichering (artikel 9)

Tijdens de consultatie is gesteld dat de sociale functie van coffeeshops met het verbod op affichering wordt miskend. Het tegengaan van drugsgebruik is kabinetsbeleid, een verbod op affichering past daarbij. Hiermee wordt aangesloten bij de Opiumwet en de eerder aangehaalde Aanwijzing Opiumwet.

Administratie coffeeshophouders (artikel 11)

Door respondenten zijn vragen gesteld over de administratie die coffeeshophouders moeten voeren. Een belangrijk onderdeel van de controle op de keten is de bedrijfsadministratie van aangewezen telers en coffeeshophouders. Hieruit kan worden afgeleid aan wie de legaal geteelde hennep is geleverd en wanneer deze is verkocht. Om deze controle mogelijk te maken worden bij ministeriële regeling eisen gesteld aan de administratie. In het besluit wordt bepaald ten aanzien van welke eisen met de bedrijfsadministratie moet kunnen worden aangetoond dat daaraan wordt voldaan. In de ministeriële regeling zal onder meer worden bepaald welke bescheiden in ieder geval in de administratie moeten worden opgenomen. Gedacht kan worden aan bewijzen van het vervoer naar en de levering van de hennep aan coffeeshophouders, of aan de uitslagen van door laboratoria uitgevoerde kwaliteitscontroles van de hennep.

Lokale regels ten aanzien van coffeeshophouders (artikel 12)

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak om de bevoegdheid van burgemeesters van deelnemende gemeenten inzake het stellen van nadere regels minder open te formuleren ten behoeve van de rechtszekerheid voor coffeeshops, is in het artikel expliciet gemaakt dat de nadere regels moeten passen binnen de voor de coffeeshophouders op grond van de wet geldende eisen. De toelichting bij het artikel is verduidelijkt.

Maximum aantal telers (artikel 13)

In de reacties is kritisch gewezen op het maximum aantal aan te wijzen telers. In sommige reacties is gepleit voor een minimum aantal van tien, omdat een maximum aantal telers zou kunnen leiden tot onvoldoende aanbod en mogelijk ook tot onvoldoende diversiteit, hetgeen een risico op toename van straathandel en daarmee gepaard gaande overlast kan vormen. Ook is de vraag gesteld of tijdens het experiment extra telers worden aangewezen als het aanbod niet aan de vraag kan voldoen. In het besluit wordt vastgehouden aan een maximumaantal van tien. Wij achten het vooralsnog mogelijk dat

door ten hoogste tien telers kan worden voorzien in een voldoende aanbod. Het vastleggen van een minimaal aantal aan te wijzen telers achten wij ongewenst omdat het dan wettelijk niet mogelijk zou zijn het experiment te laten aanvangen als dat minimum niet kan worden bereikt.

Nadat de deelnemende gemeenten zijn aangewezen, kan een schatting worden gemaakt van de omvang van de hoeveelheid hennep die binnen de gesloten keten nodig is. Mede op basis daarvan zal worden bepaald welke productieomvang als criterium zal gelden bij de selectieprocedure van telers. Bij de aanvraag zullen potentiële telers bovendien moeten kunnen onderbouwen dat zij bij aanvang van het experiment in staat zijn om minimaal 10 soorten te kunnen telen.

Wanneer tijdens het experiment het aanbod achter blijft bij de vraag zal het aan de telers zijn om de productie aan de vraag aan te passen.

Ten aanzien van productdiversiteit wordt van geïnteresseerde telers vereist om in het ondernemingsplan te onderbouwen dat zij een representatief aanbod kunnen leveren.

Indienen aanvraag (artikel 15)

Door de IGJ is aangegeven dat ten behoeve van de productie (en onderzoek) van medicinale hennep thans reeds een aantal telers met ontheffing op grond van de Opiumwet werkt. Het voorliggende besluit maken het, evenals de wet, niet onmogelijk dat een dergelijke ontheffinghouder ook een aanvraag om aanwijzing als teler doet. Nu de te stellen kwalitatieve eisen en ook elementen van het productieproces (verpakking, vervoer) als het gaat om hennep in het kader van het experiment niet (geheel) dezelfde (zullen) zijn, geeft de IGJ in overweging om in het kader van het experiment geen telers aan te wijzen die ook een ontheffing hebben voor de productie van medicinale wiet. Anders zou de situatie zich kunnen gaan voordoen dat één en dezelfde onderneming geconfronteerd wordt met verschillende administraties, goederenstromen en regimes. Bovendien zou dan onbedoeld het beeld kunnen ontstaan (ook in het buitenland) dat medicinale hennep en teelt in het kader van het experiment hetzelfde zijn.

De IGJ wijst ons inziens terecht op de onwenselijkheid die als gevolg van vermenging van verschillende productiestromen zou kunnen optreden. De conclusie die de IGJ hieraan verbindt nemen wij echter niet over. Het is mogelijk om een aanwijzing als teler aan te vragen ook als de betrokkene een andere onderneming voert. Het is echter evident dat het moet gaan om afzonderlijke bedrijfsvoering. Vermenging van productie of producten kan dan ook niet aan de orde zijn. Omdat vooraf niet kan worden ingeschat of potentiële aanvragers reeds een ander onderneming voeren, zullen in zo'n geval zo nodig voorschriften aan de aanwijzing worden verbonden. Indien een natuurlijke persoon of rechtspersoon die reeds een andere onderneming voert – wat voor onderneming dan ook – tevens een aanvraag indient om aanwijzing als teler, bieden de voorschriften voldoende ruimte om te bepalen dat de processen en bedrijfsadministratie gescheiden moeten worden. Voor wat betreft de tracering van de hennep en de administratie biedt de nog op te stellen ministeriële regeling nog ruimte voor regels om vermenging te voorkomen en voor regels in het belang van een gescheiden boekhouding. Het besluit bepaalt overigens reeds dat de administratie transparant moet zijn.

Ondernemingsplan (artikel 16)

In verschillende reacties is gewezen op de eis dat aangewezen telers in staat moeten zijn op kwaliteit gecontroleerde hennep te telen en te voorzien in een bestendige levering daarvan aan de coffeeshops. Gelet op de strenge eisen die aan aangewezen telers worden gesteld dient er voldoende afzetmarkt voor telers te zijn om de investeringen in veilige systemen en de daarmee gepaard gaande overheadkosten en directe kosten, terug te kunnen verdienen.

Er kunnen zes tot tien (middel)grote gemeenten aan het experiment kunnen deelnemen. Doorgaans zijn in dergelijke gemeenten nu ongeveer vijf tot tien coffeeshops gevestigd, zodat in potentie een substantiële afzetmarkt voor het experiment bestaat.

Een deel van de reacties tijdens de consultatie heeft betrekking op het ondernemingsplan. Uit de reacties van respondenten is af te leiden dat er onduidelijkheid bestaat ten aanzien van kwaliteit en van het aantal te telen soorten hennep. Naar aanleiding hiervan is de tekst die in paragraaf 2 op dit onderwerp betrekking heeft, verduidelijkt en aangevuld.

Procedure selectie telers (artikel 18)

Voor wat betreft de selectieprocedure voor telers zijn de reacties vooral gericht op de aspecten loting, kennis en ervaring met het telen van hennep. De voorkeur gaat uit naar de selectie van de beste tien aanvragen in plaats van loting. Kennis en ervaring acht men van belang omdat nieuwe telers zich in betrekkelijk korte tijd de expertise die nodig is voor de teelt van hennep eigen moeten maken. Bovendien wordt in sommige reacties gevraagd om rekening te houden met de teeltwijze en

bedrijfsvorm. De VNG heeft aangegeven vanuit juridisch oogpunt de keuze voor een loting te begrijpen, maar vraagt expliciet aandacht voor een gedegen toetsing van de plannen van de aanvragers als het gaat om betrouwbaarheid, professionaliteit en beveiliging van het productieproces en transport.

Voordat in de selectieprocedure een eventuele loting aan de orde is, zijn de aanvragen beoordeeld. De beoordeling is met name gericht op professionaliteit van de opzet en inrichting van de teelt en teeltlocatie en de aannemelijkheid dat aanvrager in voldoende omvang, diversiteit en kwaliteit hennep kan produceren. Daarnaast zal ook worden bezien, zoals de VNG terecht opmerkt, of de aanvrager betrouwbaar is en de beveiliging van het productieproces en transport is geborgd. Uitsluitend de aanvragen die voldoen aan de formele en materiële eisen komen in aanmerking voor loting. Loting is alleen aan de orde wanneer meer aanvragen voldoen aan de formele en materiële eisen dan het maximum aantal aanwijzingen. Omdat het vrijwel onmogelijk is om op basis van criteria als prijs en kwaliteit de beste tien aanvragen te selecteren houden wij vast aan de mogelijkheid van loting in de selectieprocedure. Voor wat betreft de bedrijfsvorm, teeltopzet, teeltvorm en teeltwijze is de selectie met name gericht op professionaliteit van de opzet en inrichting van de teelt en teeltlocatie en de aannemelijkheid dat aanvrager in voldoende omvang, diversiteit en kwaliteit hennep kan produceren, ongeacht het type teelttruimte. Paragraaf 2 en de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt.

Naar aanleiding van het advies van de VNG en de Raad voor de Rechtspraak en reacties van gemeenten over de weging van het advies dat aan de minister kan worden uitgebracht door de burgemeester van een gemeente waarin een aanvrager een teeltlocatie wil vestigen, wordt het volgende opgemerkt. Het advies van de betrokken burgemeesters is vanzelfsprekend een belangrijk aspect in de beoordeling van de aanvraag. De teler zal immers gedurende het experiment de toegestane handelingen in die gemeente gaan uitvoeren. Dit advies zal dan ook zwaar meewegen in de beoordeling van de aanvraag. In het besluit wordt geregeld dat een aanvraag kan worden afgewezen indien het advies van de betrokken burgemeester daartoe aanleiding geeft.

De burgemeester kan zijn advies binnen zes weken, of indien hij om verlenging verzoekt, binnen ten hoogste acht weken, aan de betrokken ministers doen toekomen. Uit overleg met de VNG en diverse gemeenten blijkt deze termijn afdoende te moeten zijn. Indien een reactie binnen deze termijn uitblijft kunnen de betrokken ministers de betreffende afwijzingsgrond niet inroepen.

Overdraagbaarheid en overgang aanwijzing (artikel 20)

In het besluit werd bepaald dat overdraagbaarheid van de aanwijzing in bepaalde gevallen (waaronder fusie) mogelijk zou zijn. Ten aanzien van de overdraagbaarheid en overgang van de aanwijzing hebben sommige respondenten aangegeven te vrezen dat deze mogelijkheid grote (buitenlandse) bedrijven kan stimuleren om aangewezen telers over te nemen. Mede naar aanleiding van de ontvangen reacties is dit onderdeel herzien. Bepaald wordt dat de aanwijzing niet in aanmerking komt voor overdracht aan of overgang naar een andere partij. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Voorschriften aan de aanwijzing (artikel 21)

Uit enkele reacties blijkt dat het gemeenten niet duidelijk is of zij een rol hebben bij het vaststellen van de voorschriften, indien deze betrekking hebben op openbare orde en veiligheid. In het kader van de selectieprocedure worden de burgemeesters in de gelegenheid gesteld om aan te geven of zij al dan niet instemmen met toewijzing van de aanvraag. Wij achten het vanzelfsprekend dat met de betrokken burgemeesters, maar ook met de aangewezen toezichthouders tevens overleg plaatsvindt over de eventuele aan de aanwijzing te verbinden voorschriften, zoals voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid. Uiteraard kunnen zij in dat kader advies inwinnen bij de politie. In het besluit wordt derhalve niet voorzien in een nadere regeling hiervoor. Wel is de artikelsgewijze toelichting op dit punt verduidelijkt.

Verkoop en aflevering van hennep (artikel 24)

Door enkele respondenten zijn verschillende suggesties gedaan over de levering en verkoop door telers. De Raad voor de Rechtspraak beveelt aan dit te verduidelijken. Elke aangewezen teler kan aan elke deelnemende coffeeshop leveren en elke deelnemende coffeeshop kan bij elke aangewezen teler bestellen. Telers leveren niet aan elkaar en telers leveren ook niet aan niet-deelnemende coffeeshops. Wij hebben dit verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting en in de artikelen.

In de consultatie wordt door diverse coffeeshops en belangenverenigingen aangegeven dat de eis van beveiligd vervoer onredelijk hoge kosten met zich mee brengt en de onveiligheid juist vergroot door de zichtbaarheid. De politie acht de kans aanwezig dat overvallen plaatsvinden tijdens het transport. Vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid handhaven wij de eis van beveiligd vervoer. Immers bedrijven die beschikken over een vergunning om waardetransport uit te voeren, zijn

gespecialiseerd in het vervoeren van risicovolle producten. Dit wordt ondersteund door het openbaar ministerie en de gemeenten die hebben geadviseerd.

Eisen aan de locatie waar de hennep wordt geproduceerd (artikel 25)

Enkele respondenten hebben gewezen op het mogelijk kostenverhogende effect van de eis dat de op een locatie geteelde hennep ook op die locatie moet worden verwerkt, ongeacht of de teler over een of meer locaties voor de productie van hennep beschikt. Deze eis is vervallen.

Een teler dient maatregelen te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een adequate beveiliging van de teeltlocatie. Enkele respondenten vragen of er minimale beveiligingseisen gelden en wie bepaalt of de beveiliging voldoende is. De beveiligingseis wordt in het besluit niet verder ingevuld, omdat een adequate beveiliging van de locatie en ruimten per teeltlocatie kan verschillen. Aan het besluit waarbij de teler wordt aangewezen, kunnen voorschriften worden verbonden. Dit biedt de mogelijkheid voor specifieke eisen toegesneden op de locatie. De toezichthouder kan tijdens een inspectie nagaan of de beveiliging adequaat is.

Door de Raad voor de Rechtspraak is aangegeven dat onduidelijk is hoe omgegaan wordt met overproductie bij de aangewezen teler en of de teler deze mag behouden. Het is de bedoeling dat de telers, in ieder geval tijdens de voorbereidingsfase, een voorraad opbouwen. Of de teler daarna ook een voorraad aanhoudt is aan de teler zelf om te besluiten.

Personeel van de teler en door hem ingeschakelde derden (artikel 27)

De politie adviseert om een VOG voor alle in het experiment werkzame partijen voor te schrijven zodat al het haalbare is gedaan om tot een betrouwbare sector te komen die vrij is van criminaliteit. Ook het College van procureurs-generaal stipt in zijn advies dit onderwerp aan. Het College wijst op het belang van het stellen van eisen met betrekking tot de integriteit van telers en hun medewerkers en van de medewerkers in de aan het experiment deelnemende coffeeshops en in de distributie. Zij mogen geen banden hebben met criminele organisaties. De Autoriteit persoonsgegevens adviseert om de noodzaak van de verplichting om een VOG te overleggen en de keuze om telers aan de Bibob-toets te onderwerpen nader te onderbouwen. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld.

Voor het screenen van coffeeshophouders zijn in dit besluit geen regels opgenomen. Daarvan is afgezien omdat de Algemene plaatselijke verordening, naar analogie van de Drank- en Horecawet, de burgemeester van de gemeente waarin de coffeeshop zich wil vestigen, al een grondslag bevat om van de leidinggevendenden van de coffeeshop te eisen dat zij bij de aanvraag van de exploitatievergunning – een coffeeshop wordt beschouwd als een horecagelegenheid waar alcoholvrije dranken en spijzen worden verkocht en is daarom vergunningplichtig – een VOG overleggen en met behulp daarvan aan te tonen dat zij van goed levensgedrag zijn. Het is dus al geregeld dat bij de aanvraag of verlenging van een exploitatievergunning van iedere aan het experiment deelnemende coffeshophouder, zijn relevante justitiële verleden kan worden getoetst en zijn belang wordt afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het licht van het doel van zijn onderneming. De verplichte VOG geldt op grond van de APV echter niet voor het personeel van de coffeeshop. Uiteraard staat het de coffeshophouder wel vrij om zelf te bepalen dat zijn personeel een VOG overhandigt en dat gebeurt in de praktijk ook. Artikel 7, eerste lid, onder a, onderdeel 2°, van de Wet experiment gesloten coffeshopketen biedt geen grondslag om in die systematiek verandering te brengen en daarvoor is volgens ook geen reden omdat het risico op niet-integer gedrag niet groter wordt of een coffeeshop nu wel of niet aan het experiment deelneemt. Een coffeshophouder heeft straks immers maximaal voor een week hennep en hasjesj op voorraad. Die situatie is anders voor de aangewezen teler en zijn personeel. Zij zullen straks over grote hoeveelheden hennep of hasjesj beschikken. Omdat het risico op weglekken van deze stoffen daarom groot is, is aan hen daarom wel de eis van een VOG gesteld.

Kwaliteit van de hennep (artikel 28)

Een aantal reacties heeft betrekking op de kwaliteit van het product. Zo zouden er te weinig kwaliteitseisen worden gesteld, wordt aandacht gevraagd voor het mogelijk kunnen optreden van schimmelwerking, is niet duidelijk welke bewerkingen telers al dan niet kunnen uitvoeren en wordt aangevoerd dat voor optimale zaadveredeling een proces van zeven generaties nodig is.

Allereerst wordt opgemerkt dat van een aanvrager wordt verwacht dat hij in staat is om onder gecontroleerde condities hennep te produceren. In het ondernemingsplan zal de teler dit moeten beschrijven en onderbouwen. De kwalitatieve condities die borg staan voor het teelt- en verwerkingsproces, maken onderdeel uit van dit plan. Als het gaat om de kwaliteit van het uitgangsmateriaal is dat ter bepaling van telers, eventueel in overleg met afnemende coffeshops. Tenslotte zullen telers en

deelnemende coffeeshops vraag en aanbod op elkaar gaan afstemmen, waarbij de kwaliteit van het product een belangrijk aspect zal vormen.

In het gehele proces van teelt, verwerking, verpakking en opslag vormt schimmelvorming een bedreiging voor de kwaliteit en veiligheid van hennep. Telers zullen daar maatregelen tegen kunnen treffen mits zij biologische gewasbeschermingsmiddelen toepassen waarvan geen residuen boven de bij ministeriele regeling vast te stellen limiet, op het te verkopen product achterblijven. Zoals aangegeven is het aan de aangewezen telers het uitgangsmateriaal te bepalen en dus ook of zij vervolgens een methode van optimale zaadveredeling toepassen of een andere methode hanteren. Met optimale zaadveredeling wordt bedoeld dat optimaal zou gelden dat gestart wordt met teelt uit zaad en dat na elke groei- en bloeiperiode de slechte van de goede zaden worden gescheiden en wordt doorgegaan met de goede. Na dit zeven keer herhaald te hebben hebben zich stabiele moederplanten ontwikkeld waarmee de teelt kan worden opgestart. Logischerwijs zorgen aangewezen telers voor een kweekruimte en een ruimte waarin de moederplanten goed gedijen.

Uit sommige reacties is af te leiden dat de veronderstelling bestaat dat het aantal ontheffingen dat is verleend aan laboratoria die in staat zijn hennep te testen, onvoldoende is. Voor het uitbreiden van testcapaciteit is het niet noodzakelijk dat een groter aantal ontheffingen op grond van de Opiumwet wordt gevraagd en verleend. Laboratoria die reeds over een ontheffing beschikken en die kunnen voldoen aan de testcriteria, kunnen hun testcapaciteit uitbreiden. Daardoor wordt ook de uniformiteit en standaardisatie van het testen geborgd.

De NVWA stelt dat voor het telen van hennep ten behoeve van de productie van hennep voor recreatief gebruik geen gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten en dat wanneer dat al het geval zou zijn, daarvoor geen maximale toegelaten residu limieten zijn vastgesteld. De NVWA vraagt wie de procedures hiervoor in gang zet. Omdat nu nog onduidelijk is in welke mate het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot mogelijke gezondheidsrisico's kan leiden, verwacht de NVWA dat de behoefte aan inspectiecapaciteit aanzienlijk zal zijn en de daarvoor in te zetten capaciteit aanzienlijk kan worden. Ook geeft de NVWA aan geen ervaring te hebben met het meten van het THC-gehalte en dat daarvoor apparatuur moet worden aangeschaft en meetmethoden moeten worden ontwikkeld.

Voor wat betreft het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen wijst de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit terecht op enkele knelpunten waarvoor geen pasklare oplossing bestaat. Omdat geen maximale residu limiet voor gewasbeschermingsmiddelen is vastgesteld voor het telen van hennep, staan wij vooralsnog uitsluitend het gebruik van biologische gewasbeschermingsmiddelen toe onder voorwaarde dat in de te consumeren producten geen residuen van gewasbeschermingsmiddelen worden aangetroffen. De mate waarin residuen zijn toegestaan wordt vastgesteld in de ministeriele regeling.

De NVWA zal steekproefsgewijs monsters laten testen, zij test dus niet zelf. De inzet van deze instantie zal daardoor minder omvangrijk zijn dan haar nu voor ogen staat.

Verpakking (artikel 29)

Het besluit stelt eisen aan de verpakking. Voorts is bepaald dat een aantal eisen dat meer gedetailleerd van aard is, wordt voorgeschreven op het niveau van ministeriele regeling. Gedacht kan worden aan de exacte preventietekst die gevoerd moet worden of de eisen ten aanzien van standaardisering (zoals kleur), de bijsluiter en dergelijke. Uit de consultatie blijkt dat er onduidelijkheid is of de bijsluiter moet worden aangebracht op de verpakking of moet worden bijgevoegd. De suggestie is gedaan te werken met informatie op internet, dan wel een QR-code. De NVWA adviseert om de teksten voor de (verpakking en de) bijsluiter letterlijk op te nemen in de tekst van het besluit. De IGJ adviseert (op de verpakking en) in de bijsluiter te laten vermelden dat het om niet-medicinale hennep gaat.

Ons doel is om de (potentiële) consument zo goed mogelijk te informeren over (de risico's van) het gebruik. Daarvoor is het essentieel dat de consument op een snelle en makkelijke wijze informatie kan vinden over (de risico's van) het gebruik en de samenstelling van de hennep. Daarom dient de samenstelling op de verpakking te worden vermeld en moet, met behulp van een op de verpakking op te nemen unieke identificatiemarkering, duidelijk zijn waar de hennep vandaan komt en wanneer deze geoogst is. Het voornemen is om in de ministeriele regeling te bepalen welke tekst de bijsluiter moet bevatten en dat deze in de verpakking moet worden gesloten of aan de verpakking wordt bevestigd. Wij verwachten dat de kans dan het grootst is dat (potentiële) gebruikers de informatie op een bijsluiter zal lezen. Het staat de producent en coffeeshop vrij om daarnaast ook een QR-code op de verpakking te plaatsen om op die manier de consument nog beter te informeren over het product en (de risico's van) het gebruik. De teksten voor de (verpakking en de) bijsluiter zullen worden voorgeschreven bij ministeriële regeling behorende bij dit besluit. Het advies van de IGJ met betrekking tot het onderscheid van medicinale hennep wordt overgenomen en verwerkt in de ministeriele regeling.

Administratie coffeeshophouders (artikel 31)

In enkele reacties wordt de zorg geuit of de vereisten aan de administratie voldoende waarborgen bieden voor de geslotenheid van de keten. Dit wordt ondervangen met het traceringssysteem waarvan het gebruik verplicht wordt gesteld.

Intrekkingsgronden (artikel 33)

De VNG geeft aan dat er onduidelijkheid bestaat over de rol van de burgemeester in relatie tot het intrekken van een aanwijzing in het belang van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester heeft hierin geen formele rol. Natuurlijk kan een signaal van een burgemeester of bestuurlijk overleg er wel toe leiden dat de ministers in het belang van de openbare orde en veiligheid een aanwijzing intrekken. De IGJ vraagt of het niet-nakomen van de verplichting uit artikel 23 van dit besluit (ingebruikneming van de aanwijzing) gehandhaafd kan worden door intrekking van de aanwijzing. Dit is het geval. Dit is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting.

Afbouw experiment (artikelen 39 tot en met 41)

Ten aanzien van de afbouw van het experiment wordt door een aantal respondenten de onwenselijkheid aangegeven dat coffeeshops wederom afhankelijk worden van illegale telers. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de uitkomsten van de evaluatie van dit experiment en de keuzes die door het dan zittende kabinet moeten worden gemaakt. Dit betekent dat er nu een aantal jaar ervaring opgedaan kan worden met een geheel gereguleerde keten en dat er na afloop van deze termijn weer wordt teruggekeerd naar het huidige gedoogbeleid, tenzij het dan zittende kabinet anders beslist.

Overgangsfase (artikelen 36 tot en met 38)

Door respondenten is aangegeven dat een abrupte overgang van de voorbereidingsfase naar de experimenteerfase onwenselijk is en veel hebben gepleit voor een geleidelijke overgang. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het besluit en een verduidelijking in paragraaf 2 van de toelichting.

Volgen en evalueren experiment (artikel 42)

De nationale politie adviseert te kijken naar effecten op de openbare orde en het opnemen van de nulmeting in het besluit. In het besluit is bepaald dat dat in ieder geval de effecten op de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde, veiligheid en overlast in het kader van de evaluatie in kaart worden gebracht. De effectmeting betreft een onafhankelijk en wetenschappelijk onderzoek waardoor het opnemen van een verplichting tot een nulmeting in regelgeving niet gepast is. Het is aan de onderzoekers, begeleid door de Begeleidings- en Evaluatiecommissie, om een onderzoeksplan op te stellen waarbij zij aangeven op welke wijze ze de effecten het beste in kaart kunnen gaan brengen.

De VNG heeft gevraagd om duidelijkheid te geven over de wijze waarop controlegemeenten worden betrokken bij het onderzoek en de evaluatie. Het betrekken van controlegemeenten wordt niet geregeld in dit besluit. Wij laten het aan de onderzoekers om aan te geven op welke wijze ze de effecten – of met welke mogelijke controlegemeenten – het beste in kaart kunnen gaan brengen.

Toezicht en handhaving (paragraaf 3 van deze toelichting)

In het kader van het experiment verrichte handelingen met hennep zijn op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet niet strafbaar op grond van artikel 3 van de Opiumwet indien daarbij wordt voldaan aan de ter zake gestelde eisen. Bij niet-naleving van die eisen kan in beginsel zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, maar uitgangspunt is dat bestuursrechtelijke handhaving het primaat heeft. De burgemeester heeft de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang ter handhaving op te leggen aan coffeeshops. De bevoegdheid komt in de plaats van artikel 13b van de Opiumwet. Daarnaast is de ministers de bevoegdheid gegeven om een bestuurlijke boete op te leggen, dan wel een last onder bestuursdwang. Dat neemt niet weg dat degenen die de normen overtreden die voor het experiment gelden, ook strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, bijvoorbeeld in de situatie dat een teler levert aan coffeeshops die niet-deelnemen aan het experiment, of wanneer in de coffeeshop harddrugs wordt verkocht. Het wettelijk kader voor bestuursrechtelijke toezicht en handhaving is neergelegd in de artikelen 8 (aanwijzing toezichthouders) en 9 tot en met 10 (handhavingsinstrumenten) van de wet.

Over een heldere afbakening tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke traject zullen afspraken worden gemaakt met het openbaar ministerie, opsporingsambtenaren en toezichthouders in overleg met de lokale driehoek van de deelnemende gemeenten. Daarin zullen nadere afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken tussen de verschillende instanties die met het toezicht

op de naleving van de experimenteerregelgeving worden belast.

Het toezicht op de geslotenheid van de keten zal primair digitaal geschieden, dat wil zeggen via een controle op de gegevens die de deelnemers aan het experiment moeten verstrekken. Deze gegevensverwerking zal worden neergelegd in de ministeriële regeling (traceringssysteem). In de consultatie is de vraag naar voren gebracht of enkel de Belastingdienst de administratie mag inzien. De Belastingdienst heeft in het kader van de belastingwetgeving een eigenstandige bevoegdheid om in het kader van het toezicht op de naleving van die regels de boekhouding te controleren. Dit staat evenwel los van het toezicht door de krachtens de wet aangewezen personen die toezicht moeten houden op de naleving van de in dit besluit gestelde eisen, waaronder de eisen aan de administratie

Het experiment wijzigt niets aan de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen op grond van artikel 11a van de Opiumwet, en ook niet aan het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Wanneer faciliteerders diensten of producten leveren in het kader van het experiment, vallen deze activiteiten buiten de reikwijdte van artikel 11a van de Opiumwet.

De IGJ heeft in haar advies enkele aandachtspunten belicht. Zij acht de aanwijzing van de gemeentelijke toezichthouders door de burgemeesters van de betreffende gemeenten, in plaats van aanwijzing door de ministers, meer voor de hand liggen. Dat advies is al verwerkt in artikel 8 van de wet. De verantwoordelijke ministers zullen de toezichthouders aanwijzen en daarbij kunnen zij bepalen dat de burgemeesters van de deelnemende gemeenten de gemeentelijke toezichthouders aanwijzen.

Een respondent heeft gevraagd naar de compensatie door het Rijk voor de kosten die deelname aan het experiment, met name als toezichthouder op de deelnemende coffeeshops, voor gemeenten met zich brengt. Voor de reactie op deze vraag wordt verwezen naar de financiële paragraaf van deze toelichting.

Regeldrukeffecten (paragraaf 5 van deze toelichting)

Het ATR heeft positief advies uitgebracht over dit besluit. Het ATR is van oordeel dat nut en noodzaak van de maatregelen duidelijk en adequaat in de toelichting zijn gemotiveerd. Een minder belastend alternatief is niet aan de orde. De regeldrukgevolgen zijn in de toelichting goed in beeld gebracht. De uitspraak van het adviescollege luidt dan ook het besluit vast te stellen. Op advies van de ATR is in de regeldrukparagraaf met totalen duidelijker onderscheid aangebracht tussen de eenmalige en de terugkerende kosten.

Overig

De VNG merkt op dat het besluit geen regels over de prijsstelling bevat en vraagt hoe en door wie deze wordt bepaald. De prijsstelling is het resultaat van vraag en aanbod en zal door onderhandelingen tussen telers en deelnemende coffeeshops tot stand komen.

De VNG heeft verder aangegeven dat het aandeel hasjiesj en uit het buitenland afkomstige hennep zeker 20% van het huidige aanbod in de coffeeshops is. Het zal mogelijk enige tijd vergen voordat er in het experiment hasjiesj geleverd kan worden met een prijs en kwaliteit die aansluit bij de wensen van consumenten. De VNG vraagt hoe dit kan worden gerealiseerd en hoe eventuele kinderziekten met deze en andere henneproducten worden meegewogen in de monitoring en effectmeting. Als de kwaliteit van hasjiesj uit het experiment niet aansluit bij de wensen van de consumenten, zullen consumenten op de illegale markt gaan kopen, met overlast, verstoring van de openbare orde en criminaliteit als gevolg, zo is de verwachting van de VNG.

Een belangrijke voorwaarde van het experiment is dat de teelt van hennep en de volledige verdere verwerking tot hennep, op Nederlands grondgebied plaatsvindt en wordt verzorgd door aangewezen telers. Gedoogde coffeeshops hebben op dit moment al in Nederland geproduceerde hasjiesj (Nederhasj) in hun assortiment. De in het experiment aan te wijzen telers zullen de productie van Nederhasj zodanig moeten zien aan te passen dat het zich kwalitatief en prijstechnisch laat meten met de nu vaak illegaal geïmporteerde hasjiesj die coffeeshops aanbieden. Aangewezen telers kunnen zich daar in de voorbereidingsfase op richten. Eventueel optredende kinderziekten die het gevolg zijn van het experiment zullen worden gemonitord en in de effectrapportage worden meegenomen.

Ten aanzien van het verzoek van de Raad voor de Rechtspraak om aandacht te besteden aan de mogelijk nadelige financiële gevolgen van het experiment voor coffeeshophouders, wordt opgemerkt dat coffeeshophouders een bijzondere positie innemen aangezien de verkoop van hennep op dit moment op grond van de Opiumwet verboden is. Zij behoren er rekening mee te houden dat hun gedoogstatus kan wijzigen door veranderde bestuurlijke of maatschappelijke inzichten. Eventuele financiële gevolgen als gevolg daarvan dienen in beginsel als normaal bedrijfsrisico te worden

aanvaard. Uitsluitend indien deelname aan het experiment bepaalde betrokkenen onevenredig zwaar zou treffen, kan een grondslag voor schadevergoeding ontstaan. Of daarvan sprake is, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden.

De Raad voor de Rechtspraak heeft voorts aandacht gevraagd voor de positie van omwonenden van een deelnemende coffeeshop of een teeltlocatie. Voor omwonenden van een coffeeshop geldt dat zij een verzoek om handhaving bij de burgemeester kunnen indienen bij niet-naleving van de eisen van de experimenteerregelgeving. Het besluit op een dergelijk verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep. Voor omwonenden van een teeltlocatie geldt dat zij belanghebbende kunnen zijn bij het besluit tot aanwijzing van de betreffende teler en voor hen staan in dat geval de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open. En ook zij kunnen bij (een vermoeden van) niet-naleving van de eisen van de experimenteerregelgeving een verzoek om handhaving indienen, in dat geval bij de verantwoordelijke ministers.

De VNG heeft aangegeven het onduidelijk te vinden wat er gebeurt als deelnemende gemeenten wegvallen tijdens het experiment. Wij gaan er van uit dat de VNG hiermee doelt op de in artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheid om door middel van een last tot onmiddellijke staking de uitvoering van het experiment in een bepaalde gemeente voortijdig te beëindigen. Deze bevoegdheid berust bij de betrokken ministers, maar de burgemeester van de betreffende gemeente zal zonder meer bij de besluitvorming hieromtrent betrokken zijn. De burgemeester zal immers bij uitstek en als een van de eersten signaleren wanneer de uitvoering van het experiment in de gemeente een zodanige bedreiging van de volksgezondheid, openbare orde of veiligheid vormt dat voortijdige beëindiging van het experiment is geïndiceerd. Daarnaast gaat het hier om een vergaand instrument. Zorgvuldige besluitvorming vereist dan ook dat de ministers een eventuele last niet eerder opleggen dan na overleg met de lokale driehoek van de betreffende gemeente. Ook andere belanghebbenden (zoals de coffeeshophouders in de betreffende gemeente) zullen daarbij de mogelijkheid tot inspraak krijgen. Indien besloten wordt tot oplegging van een last tot onmiddellijke staking, heeft dat tot gevolg dat de experimenteerregelgeving niet langer geldt in de betreffende gemeente. Dat betekent niet dat de coffeeshophouders in de betreffende gemeente hun bedrijfsvoering moeten staken. Met inachtneming van een afbouwfase, vallen de coffeeshophouders terug in hun oude gedoogstatus met een illegale achterdeur. Voor de binnen het experiment aangewezen telers heeft het tot gevolg dat zij niet langer mogen leveren aan die coffeeshophouders. De opgelegde last is vatbaar voor bezwaar en beroep. Indien de last de toetsing in rechte doorstaat en dus rechtmatig is opgelegd, zal uitsluitend een grondslag voor eventuele schadevergoeding bestaan indien het opleggen van de last bepaalde betrokkenen onevenredig zwaar zou treffen. Of daarvan sprake is, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden. Voor de goede orde wordt nogmaals benadrukt dat het hier om een noodremvoorziening gaat en dus niet lichtvaardig zal worden toegepast.

De IGJ heeft in haar advies enkele aandachtspunten belicht. Zij acht de aanwijzing van de gemeentelijke toezichthouders door de burgemeesters van de betreffende gemeenten, in plaats van aanwijzing door de ministers, meer voor de hand liggen. Haar opmerking over de aanwijzing van de gemeentelijke toezichthouders heeft tot aanpassing van artikel 8 van het wetsvoorstel geleid (tweede nota van wijziging, Kamerstukken 34 997, nr. 11). De verantwoordelijke ministers zullen de toezichthouders aanwijzen en daarbij kunnen zij bepalen dat de burgemeesters van de deelnemende gemeenten de gemeentelijke toezichthouders aanwijzen.

Voorhang Staten-Generaal

In overeenstemming met artikel 13 van de wet is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 11 april 2019 aan beide Kamers van de Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II/I 2018/19, 34 997, nr. 25/D), aangevuld bij brief van 6 september 2019 (Kamerstukken II/I 2018/19, 34 997, nr. 30/J). Deze procedure heeft geleid tot een schriftelijk overleg (Kamerstukken II, 34 997, nr. 27) met de Tweede Kamer.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel zijn een aantal begripsbepalingen opgenomen die in aanvulling dienen op de begrippen die in de wet zijn gedefinieerd.

Op advies van de Raad voor de Rechtspraak is een definitie van coffeeshophouder toegevoegd. Dit zijn houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten door de burgemeester van die gemeente zijn toegestaan.

Om de leesbaarheid van het besluit te vereenvoudigen en om tegemoet te komen aan de in de consultatie gemaakte opmerking dat hasjesj niet geteeld kan worden is een definitie opgenomen van 'productie van hennep of hasjesj'. Daaronder wordt verstaan de teelt door een aangewezen teler van

hennep alsmede alle verdere verwerkingen om hennep of hasjesj in het kader van het experiment te produceren, tot het moment waarop het vervoer naar de coffeeshophouders plaatsvindt. Onder die verwerkingen vallen onder meer de teelt, het oogsten, het wassen, knippen, drogen van hennep, andere handelingen die bijvoorbeeld die nodig zijn om hasjesj te maken, verpakken en opslaan en het gereedmaken van de hennep of hasjesj voor het transport

Artikel 2

Zoals eerder is toegelicht zal het in het experiment in maximaal tien gemeenten mogelijk zijn om in de in die gemeenten toegestane coffeeshops legaal geteelde, op kwaliteit gecontroleerde hennep te verkopen. De adviescommissie is gevraagd advies uit te brengen over welke van de in deelname geïnteresseerde gemeenten, aan het experiment zouden moeten deelnemen. In haar advies heeft de adviescommissie een voorstel gedaan voor aanwijzing van tien gemeenten (in het advies aangeduid als 'interventiegemeenten'). Het kabinet heeft dat voorstel overgenomen¹. Daarom zijn deze gemeenten in het eerste lid van artikel 2 van dit besluit aangewezen als gemeenten die aan het experiment deelnemen.

Zoals ook eerder is vermeld, geldt voor coffeeshophouders in de aangewezen gemeenten die tevens grensgemeenten zijn, aanvullend dat zij anderen dan niet-ingezetenen niet toelaten tot de coffeeshop en aan hen geen hennep mogen verkopen. Een grensgemeente is een gemeente welke is gelegen aan de grens met Duitsland of België. In artikel 2, tweede lid, is geëxpliciteerd welke van de in het eerste lid aangewezen gemeenten tevens als grensgemeenten worden aangemerkt.

Artikel 3

Coffeeshophouders moeten gedurende de uitvoering van het experiment aan de artikelen 4 tot en met 11 en 32. Indien de burgemeester van de betreffende gemeente in het lokale beleid nadere regels heeft gesteld op grond van de in artikel 12 van dit besluit neergelegde bevoegdheid, moeten de coffeeshophouders tevens aan die regels voldoen. Indien zij de op hen van toepassing zijnde eisen en regels naleven, zijn zij ingevolge artikel 3, tweede lid, van de wet niet strafbaar.

Artikel 4

De artikelen 4 tot en met 11, bevatten, zoals al in de toelichting op artikel 3 is aangestipt, de eisen waaraan coffeeshophouders moeten voldoen in de fase van de uitvoering van het experiment. De eisen zijn met het oog op de leesbaarheid zoveel mogelijk geclusterd per onderwerp. In artikel 4 is een aantal beperkingen opgesomd voor de verkoop van hennep. De eerste beperking heeft tot doel om de keten gesloten te houden en behelst de verplichting om gedurende het experiment uitsluitend hennep af te nemen van aangewezen telers. De coffeeshophouders mogen uitsluitend deze hennep verkopen (het eerste lid). Voor de aangewezen telers zal op hun beurt gelden dat zij hun hennep uitsluitend aan de coffeeshophouders mogen leveren. Dit zal door de toezichthouders worden gecontroleerd via het track-and-trace-systeem en de administratie. Daarover worden bij regeling nog nadere regels gesteld. Daarnaast gelden beperkingen die ook al vóór de inwerkingtreding van dit besluit op grond van de eerder genoemde Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal onderdeel zijn van het gedoogbeleid voor coffeeshophouders onder de Opiumwet en die vaak door gemeenten zijn overgenomen in het lokale coffeeshopbeleid. Deze betreffen een restrictie ten aanzien van de maximale hoeveelheid die per transactie, dat wil zeggen per keer aan eenzelfde klant, mag worden verkocht (het tweede lid) en een verbod op de verkoop aan jeugdigen (het derde lid) en aan andere personen dan ingezetenen (vierde lid). De door de coffeeshophouders verkochte hoeveelheden worden eveneens gecontroleerd via het track-and-trace-systeem en de administratie, met dien verstande dat uitdrukkelijk niet verlangd zal worden dat klantgegevens worden geregistreerd, maar uitsluitend het verkochte product, het daaraan gekoppelde unieke nummer, de verkoopdatum en hoeveelheid. Het verbod op het toelaten van en de verkoop aan jeugdigen kan door de coffeeshophouders aan de deur en bij verkoop worden gecontroleerd aan de hand van een geldig legitimatiebewijs. Het verbod op het toelaten van en de verkoop aan anderen dan ingezetenen kan door de coffeeshophouders worden gecontroleerd aan de hand van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het verbod op de verkoop van harddrugs reeds volgt uit de artikelen 2 en 3 van de wet, en ook besloten zit in het eerste lid van het onderhavige artikel.

Artikel 5

Zoals hiervoor al is vermeld, mag de coffeeshophouder in zijn coffeeshop in de uitvoeringsfase van het experiment alleen hennep aanwezig hebben die hij heeft afgenomen van de aangewezen telers. Dat is geregeld in het eerste lid van artikel 5. Zij hoeven zich dus niet te beperken tot één van die aangewezen telers. Coffeeshophouders mogen als gevolg van dat artikellid hun hennep niet van

andere coffeeshophouders afnemen, ook niet van coffeeshophouders die hun hennep op hun beurt ook via een aangewezen teler hebben verkregen.

Ten aanzien van de handelsvoorraad is in het tweede lid bepaald dat deze niet meer bedraagt dan de door de betreffende coffeeshop benodigde weekvoorraad. De burgemeester kan in een beleidsregel opnemen hoe wordt toegezien op dit artikel. Bijvoorbeeld op welke wijze de coffeeshophouders inzicht moeten geven in de benodigde weekvoorraad. De burgemeester van de betreffende gemeente kan daarnaast en zo nodig op grond van de in artikel 12 neergelegde bevoegdheid nadere regels stellen ten aanzien van de handelsvoorraad voor de coffeeshophouders in zijn gemeente. Daarbij moeten de eisen in dit besluit in acht worden genomen, hetgeen betekent dat hij geen hogere voorraad maar wel een kleinere voorraad kan toelaten.

De handelsvoorraad omvat alle hennep die in de coffeeshop beschikbaar is voor de verkoop aan de consument. Het is een coffeeshop op grond van het derde lid niet toegestaan om zijn handelsvoorraad elders te bewaren, omdat anders het toezicht op de voorraad niet adequaat kan worden uitgevoerd, de geslotenheid van de keten niet goed kan worden gewaarborgd en het gevaar bestaat dat de voorraad niet adequaat kan worden beveiligd. Dat is van belang om te voorkomen dat de voorraad op enigerlei wijze ter beschikking kan komen van het criminele circuit. Daarom is in het vierde lid geregeld dat de coffeeshophouder maatregelen dient te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een adequate opslag en beveiliging van de hennep. Deze norm wordt in het besluit niet verder ingevuld, omdat een adequate opslag en beveiliging per coffeeshop kan verschillen. Wel kan de burgemeester van de gemeente waar de coffeeshop is gevestigd, hierover zo nodig nadere regels stellen. Of de opslag en de beveiliging op orde is, zal in de praktijk moeten worden beoordeeld door de toezichthouder. Onder de handelsvoorraad vallen uiteraard niet eventuele bestellingen die nog bij een aangewezen teler in opslag liggen. Het bewaren van die voorraad valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende teler. Die voorraad kan nodig zijn om de continuïteit van leveringen aan coffeshops mogelijk te maken.

Artikel 6

In artikel 6, eerste lid, zijn regels opgenomen die dienen bij te dragen aan preventie van het gebruik van hennep. Om dat doel te realiseren geldt op grond van dit artikellid voor coffeshops in de deelnemende gemeenten de verplichting dat het verkopend personeel een cursus volgt over het gebruik van hennep en de daaraan verbonden risico's opdat zij in de praktijk in staat zijn om de klanten daarover op een goede wijze te kunnen informeren. Dat zij die cursus hebben gedaan en met succes hebben afgerond, moet in de administratie van de coffeeshop aangetoond worden. Met het oog daarop zal bij ministeriële regeling die ter uitwerking van artikel 11, tweede lid, zal worden opgesteld, worden voorgeschreven dat een bewijs van afronding van deze cursus in de administratie wordt opgenomen. In de cursus moet aandacht zijn voor de gezondheidsrisico's van het (problematisch) gebruik van hennep, de wijze van gebruik, preventie van verslaving en de wijze waarop hierover advies kan worden gegeven. Daarnaast moet er aandacht zijn voor doorverwijzen in geval van vermoeden van problematisch gebruik. Artikel 6, eerste lid, schrijft niet voor welke cursus moet worden gevolgd, maar bevat alleen een omschrijving van het doel. Hiermee wordt ruimte gelaten aan het veld om een passende cursus aan te bieden. De burgemeester van een gemeente kan, net als onder het gedoogbeleid op grond van de Aanwijzing Opiumwet het geval is, zo nodig nadere eisen stellen aan de cursus voor de coffeshops in zijn gemeente. Het tweede lid bepaalt dat coffeshophouders naast deze vorm van preventie op een andere manier actief aan voorlichting moet doen door voorlichtingsmateriaal over preventie van verslaving en de risico's van (problematisch) gebruik zichtbaar voor klanten aanwezig te hebben.

Achterliggende gedachte van deze verplichtingen is dat (potentiële) klanten van coffeshops in de deelnemende gemeenten zoveel mogelijk op de hoogte zijn van onder meer de risico's van het gebruik van hennep, zodat zij die informatie kunnen betrekken bij de afweging om wel of niet te gebruiken en bij het gebruik zelf. Van coffeshopshouders wordt verwacht de problematische gebruiker te kunnen signaleren en eventueel door te verwijzen naar informatie of naar een instelling die zorg kan verlenen. Daarvoor is onder andere nodig basiskennis over de effecten en gezondheidsrisico's van hennep en het op maat kunnen adviseren van (potentiële) klanten, informatiemateriaal beschikbaar hebben en doorverwijzen.

Artikel 7

Artikel 29 voorziet erin dat het verpakken van de hennep plaatsvindt door de aangewezen telers. Zij zijn verplicht de hennep in de in dat artikel voorgeschreven verpakking aan de coffeshophouders te leveren. Voor de coffeshophouders is in artikel 7 de eis opgenomen dat zij de hennep uitsluitend aanwezig hebben en verkopen in de verzegelde verpakking van de teler. Dat is van belang om te voorkomen dat de producten in coffeshops op enigerlei wijze vermengd worden met hennep

afkomstig uit het criminele circuit. Wel is het toegestaan dat zij een beperkte hoeveelheid hennep (maximaal 20 gram per variëteit) beschikbaar hebben in de coffeeshop, zodat de (potentiële) klant het product kan ruiken of proeven. In de internetconsultatie was uitgegaan van een monster van maximaal 5 gram. Uit de reacties kwam naar voren dat dit te beperkt is om als goed (geur)monster te kunnen worden gebruikt. Een hoeveelheid van 20 gram achten wij voldoende om als monster te fungeren.

Coffeeshophouders mogen hun handelsnaam op de verpakking plaatsen, mits wordt voldaan aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen. Voor het overige mag de verpakking zoals deze door de aangewezen teler is geleverd niet worden gewijzigd. Dat laatste geldt uiteraard ook voor de informatie waarvan die verpakking verplicht is voorzien.

Artikel 8

In het kader van het gedoogbeleid is in de Aanwijzing Opiumwet bepaald dat coffeeshops alcoholvrije horecagelegenheden zijn. Dit betekent dat in een coffeeshop geen alcohol mag worden geschonken of verkocht. Dit uitgangspunt bevordert de handhaafbaarheid, aangezien het te controleren segment van economische bedrijvigheid wordt versmald. Hiermee wordt tevens bevorderd dat een beperkter publiek met deze softdrugs wordt geconfronteerd dan een café of een andere horecagelegenheid. In aansluiting bij dit beleid en omdat het nuttigen van alcohol in combinatie met hennep vanuit het oogpunt van volksgezondheid wordt ontraden, is in artikel 8 bepaald dat het schenken en de verkoop van alcohol in coffeeshops niet is toegestaan. Op advies van de Inspectie voor de Gezondheidszorg is in het artikel tevens verduidelijkt dat alcohol ook niet anderszins aanwezig mag zijn.

Artikel 9

In artikel 9 is het verbod op het voeren van reclame opgenomen. Deze eis sluiten volledig aan bij de criteria van het gedoogbeleid voor coffeeshops die in de Aanwijzing Opiumwet zijn neergelegd alsmede bij het algemene reclameverbod dat is opgenomen in de Opiumwet.

Artikel 10

In artikel 10 is het verbod op overlast opgenomen. Ook deze eis sluit volledig aan bij de criteria van het gedoogbeleid voor coffeeshops die in de Aanwijzing Opiumwet zijn neergelegd.

Artikel 11

In het eerste lid van artikel 11 is bepaald dat de coffeeshophouder ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en de handhaving een transparante en sluitende administratie voert die aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen voldoet. Met behulp daarvan kan deze aantonen dat hij aan bepaalde eisen die in het besluit aan hem zijn gesteld, voldoet. Deze ministeriële regeling zal in overleg met de toezichthouders worden opgesteld. Bepaald zal worden welke gegevens en bescheiden, ter voldoening aan het eerste lid, in ieder geval in de administratie beschikbaar moeten zijn, hoe lang de administratie moet worden bewaard, op welke wijze gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt en op welke wijze inzage moet worden verleend in de administratie. Artikel 7, derde lid, van de wet, biedt een grondslag om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen dat dit langs elektronische weg dient plaats te vinden. Op grond daarvan wordt in artikel 32 van dit besluit bepaald dat bepaalde informatie, die onderdeel is van de administratie, eveneens ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en de handhaving moet worden opgenomen in een elektronisch track-and-trace-systeem. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke informatie op welke momenten in dat systeem moet worden opgenomen. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf toezicht en handhaving).

Artikel 12

Zoals in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, kan de burgemeester van een deelnemende gemeente in het kader en voor de duur van de uitvoering en afbouw van het experiment nadere regels stellen ten aanzien van de in zijn gemeente toegestane coffeeshops. Het betreft hier op de lokale situatie toegespitste regels binnen de kaders die in dit besluit worden gesteld. In de consultatie is gevraagd of dit artikel ook de bevoegdheid geeft om eisen per individuele coffeeshop te stellen. Dat is niet het geval. Het betreft, zoals reeds in de wet is bepaald, nadere regels ter invulling van lokaal coffeeshopbeleid (net zoals onder het gedoogbeleid mogelijk is). Die regels zijn vanuit hun aard generiek. In artikel 12 wordt bepaald over welke onderwerpen de burgemeester die nadere regels kan stellen. Dit betreft: de locatie van een coffeeshop, de wijze waarop het verbod op reclame wordt nageleefd, het voorkomen of beperken van overlast, de openingstijden van de coffeeshops, de inrichting van de coffeeshops, waaronder de beveiliging, de handelsvoorraad en tot

slot de opleiding van en de aanwezigheid van het personeel in de coffeeshops. De eisen aan coffeeshophouders die in dit besluit zijn opgenomen, blijven onverminderd gelden. De lokale regels kunnen een striktere invulling geven aan die eisen of aanvullend zijn. Naast het reeds in artikel 5 genoemde voorbeeld over de handelsvoorraad kan gedacht worden aan regels over de opleiding van het personeel waarin bijvoorbeeld tevens andere kwalificaties worden gesteld dan die vereist zijn op grond van dit besluit. Het spreekt voor zich dat de te stellen regels verband moeten houden met het doel van de wet. Over andere onderwerpen die niet in dit artikel zijn genoemd, is de burgemeester niet bevoegd om nadere regels te stellen. De mogelijkheid om ten aanzien van deze onderwerpen nadere regels te kunnen stellen doet geen afbreuk aan de uniforme inrichting van het experiment. De in dit artikel aan de burgemeester gegeven bevoegdheid betreft namelijk in alle gevallen onderwerpen ten aanzien waarvan van de situatie ter plaatse relevant is voor de te stellen regels. Bovendien moeten die nadere regels altijd passen binnen het in dit besluit neergelegde juridisch kader dat voor alle deelnemende gemeenten en voor de coffeeshophouders in die gemeenten geldt.

Artikel 13

In dit artikel wordt bepaald dat ten hoogste tien telers kunnen worden aangewezen. Verwacht wordt dat gelet op het maximale aantal aan te wijzen gemeenten en gelet op de kwantiteit en diversiteit van de te produceren hennep of hasjesj, een maximum aantal van tien telers voldoende is. In die situatie lijkt er voor de aangewezen telers ook vooruitzicht op een economisch rendabele bedrijfsvoering te bestaan. Een besluit waarbij een teler wordt aangewezen, wordt op aanvraag genomen en tegen dit besluit is bezwaar en beroep mogelijk.

Artikel 14

Uit dit artikel volgt dat de procedure voor het aanvragen van een aanwijzing als teler start met de publicatie van een mededeling van de betrokken ministers in de Staatscourant. Via deze publicatie worden alle geïnteresseerden geïnformeerd over de termijn waarbinnen een aanvraag om aanwijzing als teler kan worden ingediend. Hiermee wordt de kenbaarheid geborgd. De mededeling zal worden gedaan door de betrokken Ministers, op een door hen nader te bepalen moment na – of gelijktijdig met – de inwerkingtreding van de wet, dit besluit en de nog op te stellen ministeriële regeling, zodat potentiële kandidaten vooraf zicht hebben op de eisen waaraan zij moeten voldoen. Bij het bepalen van het moment voor het indienen van een aanvraag zal rekening worden gehouden met de tijd die nodig is om een aanvraag gereed te kunnen maken.

Het artikel laat de mogelijkheid open om gedurende het experiment eventueel opnieuw een aanvraag-tijdvak te openen, indien minder dan tien telers zijn aangewezen en de betrokken ministers het wenselijk en nodig achten om gedurende het experiment opnieuw een aanvraagronde open te stellen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien gedurende de beginfase van het experiment een aantal aangewezen telers de aanwijzing niet meer in gebruik wil of kan nemen en de resterende aangewezen telers in die fase niet in staat zijn in de gewenste productie te voorzien.

Artikel 15

Artikel 15 bevat de formele vereisten waaraan de aanvraag moet voldoen. Een aanvraag wordt ingediend met een verplicht te gebruiken aanvraagformulier (eerste lid) en op de wijze zoals in de ministeriële regeling is bepaald. Het formulier wordt door de betrokken ministers beschikbaar gesteld. Artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht biedt reeds ruimte om een aanvraagformulier vast te stellen. Anders dan ten tijde van de internetconsultatie was aangegeven wordt het aanvraagformulier derhalve niet bij ministeriële regeling vastgesteld. Bij de aanvraag worden verschillende gegevens en bescheiden, overgelegd waaronder het ondernemingsplan (artikel 16), een verklaring omtrent het gedrag en een eigen verklaring ten behoeve van de screening op grond van de Wet Bibob. Alle in te dienen bescheiden zijn onderdeel van de aanvraag. De formulieren voor het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag en het formulier ten behoeve van de screening op grond van de Wet Bibob worden door de betrokken ministers beschikbaar gesteld. Een aanvraag voldoet niet aan de formele vereisten als de aanvraag niet tijdig of niet op de voorgeschreven wijze is ingediend maar – na het verstrijken van een hersteltermijn als bedoeld in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht – niet compleet is. Afhankelijk van de aard van het gebrek zal een aanvraag in die gevallen worden afgewezen of buiten behandeling worden gesteld.

Naar aanleiding van de consultatie is in dit artikel bepaald dat een aanvraag kan worden gedaan door een natuurlijke persoon die een onderneming drijft of een rechtspersoon met een daaraan verbonden onderneming. Ingevolge de Handelsregisterwet 2007 dienen deze ingeschreven te zijn in het Handelsregister. Met deze formulering wordt derhalve aangesloten bij artikel 5 van die wet. Aldus is verduidelijkt dat rechtsvormen waarbinnen sprake is van een samenwerking tussen natuurlijke personen of

rechtspersonen – zoals een vennootschap onder firma – ook zijn toegestaan. Opgemerkt wordt dat voor het zijn van een onderneming onder meer van belang is dat er sprake is van een winsttoegmerk (artikel 2, eerste lid, van het Handelsregisterbesluit 2008, en Beleidsregel ondernemingsbegrip in het Handelsregister). Dit betekent dat een onderneming die weliswaar een rechtspersoon is maar geen winsttoegmerk heeft, geen aanvraag kan indienen om aanwijzing als teler. In het artikel is voorts verduidelijkt dat een aanvraag betrekking kan hebben op meerdere locaties.

Artikel 16

Het ondernemingsplan bevat een beschrijving en onderbouwing van de wijze waarop en condities waaronder de productie zal plaatsvinden (eerste lid, onderdeel a) en van de hoeveelheid die en het aantal variaties dat bij aanvang van de uitvoeringsfase van het experiment geproduceerd kan worden (eerste lid, onderdeel b). Daarbij dient de aanvrager de voor hem geldende eisen, zoals neergelegd in dit besluit en de ministeriële regeling, in acht te nemen hetgeen betekent dat uit het plan ook moet blijken dat en op welke wijze de aanvrager aan de eisen zal voldoen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de eisen die in dit besluit staan en die zien op de geslotenheid van de keten (zoals de regels over beveiliging en het uitsluitend verkopen aan coffeeshophouders) of die zien op de kwaliteit. Als de aanvrager het onderdeel beveiliging in zijn ondernemingsplan uiteenzet moet daarbij zodoende rekenschap worden gegeven van de eisen over beveiliging dit in dit besluit staan.

Het ondernemingsplan zal als basis dienen voor de toetsing aan de afwijzingsgrond bedoeld in artikel 19, eerste lid, onderdeel d van dit besluit. Daarmee vormt het ondernemingsplan een essentieel onderdeel bij de selectieprocedure van aanvragers voor een aanwijzing. Uit artikel 19, eerste lid, onderdeel d volgt dat naar het oordeel van de betrokken ministers ten eerste aannemelijk moet zijn dat de aanvrager in staat is om onder gecontroleerde condities te voorzien in de productie van hennep en een bestendige levering daarvan aan coffeeshophouders, in een representatief aanbod, en ten tweede dat hij bij aanvang van de uitvoering van het experiment een nog door de betrokken ministers bij besluit vast te stellen minimum hoeveelheid hennep en minimaal tien variaties kan produceren en leveren. Dat besluit wordt uiterlijk bij mededeling van openstelling van de aanvraagprocedure bekend gemaakt. Een bestendige levering betekent dat de teler in staat moet zijn om gedurende het experiment een continue productieproces te kunnen draaien – zonder al te veel en te grote verstoringen – zodanig dat geleverd kan worden wat door deelnemende coffeeshophouders wordt besteld. Voor een continue productieproces dient niet alleen gedacht te worden aan het kunnen verrichten van handelingen die gericht zijn op het feitelijk (kunnen) produceren van hennep (waaronder het telen) maar ook aan aspecten die van belang zijn om een onderneming te kunnen voeren, zoals de financiering en het voeren van een administratie.

Artikel 16, eerste lid, onder a, is meer gedetailleerd uitgewerkt in het tweede lid. In het ondernemingsplan moeten derhalve – naast hetgeen in artikel 16, eerste lid, onder b, is genoemd – in ieder geval alle in het tweede lid genoemde onderdelen worden beschreven en onderbouwd. Een belangrijk element in het ondernemingsplan is de beschrijving en onderbouwing van de wijze waarop en condities waaronder de productie plaatsvindt (tweede lid, onder b). Daartoe behoort onder meer de teeltopzet, maar ook behoren daartoe alle andere verwerkingen die nodig zijn in het productieproces tot het moment van vervoer naar de coffeeshouder. Onder productie wordt in dit besluit immers verstaan: het telen van hennep en alle andere handelingen in het productieproces die nodig zijn om die hennep te verwerken tot hennep/hasjes die aan coffeeshophouders kan worden geleverd, alsmede het verpakken en opslaan daarvan door de teler tot het moment waarop het vervoer naar de coffeeshops plaatsvindt. Wat betreft de condities waaronder de productie plaatsvindt moet ook worden gedacht aan maatregelen ter borging van de kwaliteit, ter voorkoming en bestrijding van ziekten en plagen en ter borging van de hygiëne (onderdeel b en h). Een ander belangrijk element dat in het ondernemingsplan aan de orde komt is de geslotenheid van de keten. Hennep die in het kader van het experiment is geproduceerd mag niet uit de legale coffeeshopketen naar het illegale circuit verdwijnen. Maatregelen ter beveiliging alsmede eventuele risico's en maatregelen ter beheersing van die risico's moeten daarom in het plan worden beschreven en onderbouwd (onderdeel g). Naar aanleiding van de consultatie zijn een aantal eisen toegevoegd waaruit (tevens) de professionaliteit van de aanvrager zal moeten blijken (onderdelen e, h, i, j). Ten aanzien van onderdeel j wordt het volgende opgemerkt. Het ligt in de rede dat de aangewezen telers en coffeeshophouders met elkaar in overleg zullen treden over de vraag en het aanbod van hennep. Voor coffeeshophouders zal dat overleg van belang zijn om te kunnen beoordelen of en welke producten zij van welke aangewezen teler willen en kunnen afnemen. Tegen die achtergrond wordt bepaald dat een aangewezen teler aangeeft en onderbouwt op welke wijze hij kan inspelen op de vraag van coffeeshophouders en op welke wijze hij hen in staat zal stellen het product te kunnen beoordelen. Om de aangewezen telers de ruimte te geven worden hierover in het besluit geen generieke regels gesteld. Wel kunnen hierover aan het aanwijzingsbesluit voorschriften worden verbonden. Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat deze mogelijkheid om het product bij de aangewezen teler te kunnen beoordelen, mag worden benut om in strijd met het onderhavige besluit hennep te verhandelen, al dan niet 'om niet' en al dan niet

rechtstreeks aan de consument, met uitzondering van eventueel georganiseerde testpanels.

De aanvrager dient zich er rekenschap van te geven dat op de betreffende locatie of op de bedrijfsactiviteiten regels van toepassing kunnen zijn die voortvloeien uit andere wetten. Die regels blijven onverminderd van kracht. Van de teler wordt verwacht dat hij op de hoogte is van de voor hem geldende regels. Te denken valt aan een verplichte melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer of aan een eventueel noodzakelijke omgevingsvergunning (bijvoorbeeld in geval van bouw- of sloopwerkzaamheden). Ook zal een teler bij de keuze van een locatie rekening moeten houden met een aantal gemeentelijke regels zoals het geldende bestemmingsplan of provinciale regels. In het ondernemingsplan zal daarom kenbaar moeten worden gemaakt welke andere toestemmingen of meldingen (naast de aanwijzing) zijn vereist voor het in gebruik nemen van de beoogde locatie en ruimten of voor zijn bedrijfsactiviteiten en op welke termijn hij die toestemmingen verwacht (onderdeel n). Dit is van belang omdat het experiment op een nog te bepalen datum van start moet kunnen gaan. Gelet op het adviesrecht van de burgemeester (artikel 17) is het voor de potentiële aanvrager van belang dat hij voordat hij een aanvraag indient, bij de betreffende gemeente waar hij zijn onderneming wil gaan uitvoeren, kenbaar maakt dat hij wil meedoen aan het experiment en zich laat informeren over eventuele mogelijkheden en belemmeringen.

Artikel 17

Het besluit voorziet in een adviesrecht. Nadat is beoordeeld of een ingediende aanvraag voldoet aan de formele en materiële eisen, zal de burgemeester van de gemeente of gemeenten waar de aanvrager voornemens is de hennep te gaan telen, op grond van het eerste lid van artikel 16 in de gelegenheid worden gesteld om een advies uit te brengen over de consequenties van een eventuele aanwijzing voor de openbare orde of veiligheid in de betreffende gemeente. Dat advies zal worden meegewogen bij de beoordeling van de aanvraag. Indien Onze Ministers van oordeel zijn dat het advies aanleiding geeft tot afwijzing van de aanwijzing kunnen zij daartoe besluiten op grond van artikel 19, tweede lid. Het advies van de betrokken burgemeester is van groot belang aangezien de teler gedurende het gehele experiment in die gemeente de in het kader van de aanwijzing toegestane handelingen zal gaan verrichten. Om die reden zal dit advies dan ook zwaar meewegen in de beoordeling van de aanvraag door de betrokken ministers. De Algemene wet bestuursrecht stelt de eis dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). Wanneer wettelijk is voorgescreven dat eerst een advies moet worden ingewonnen, geldt bij afwijking van dat advies een extra motiveringsplicht. Artikel 3:50 van de Awb schrijft namelijk voor dat, indien het bestuursorgaan (in dit geval de betrokken ministers) een besluit neemt dat afwijkt van een – met het oog op dat besluit krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht – advies, dit met de redenen voor de afwijking in de motivering moet worden vermeld. Artikel 3:50 Awb geeft uitdrukking aan het belang dat aan wettelijk voorgescreven adviezen wordt gehecht. Indien het bestuursorgaan afwijkt van een dergelijk advies, is het verplicht de redenen daarvoor expliciet te vermelden in het besluit. Dat betekent reeds dat niet lichtvaardig van dat advies kan worden afgeweken.

Als de aanvraag betrekking heeft op locaties in verschillende gemeenten worden al die burgemeesters in de gelegenheid gesteld advies te geven. Het advies moet zijn gemotiveerd en moet worden uitgebracht binnen een termijn van ten hoogste zes weken, die op verzoek met twee weken kan worden verlengd. De wettelijke beslistermijn zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht wordt gedurende deze termijn opgeschort.

Artikel 18

In dit artikel is een aantal regels opgenomen over de procedure voor de selectie van telers. De betrokken ministers kunnen een loting toepassen voor de selectie van telers. Dit kan nodig zijn als na beoordeling van alle aanvragen aan de formele en materiële eisen, meer aanvragen in aanmerking komen voor verdere selectie dan het maximaal aantal (tien) te vergeven aanwijzingen. Met een loting maken alle aanvragers die door de voorafgaande selectie zijn gekomen, evenveel kans op de mogelijkheid om te worden aangewezen. Indien er minder dan tien aanvragen worden ingediend, is loting niet nodig. Om die reden is het houden van een loting een mogelijkheid en geen verplichting. Bij ministeriële regeling worden nadere procedurele of uitvoeringstechnische regels gesteld over de loting en de daarmee samenhangende verdere selectie. In verband hiermee wordt tevens bepaald dat bij die regeling kan worden bepaald dat de wettelijke beslistermijn gedurende een bepaalde periode kan worden opgeschort. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn indien een wachtrij-constructie wordt toegepast en waarbij een aanvrager die is uitgeloot gedurende een bepaalde periode op de wachtlijst wordt geplaatst,

Artikel 19

In dit artikel zijn de afwijzingsgronden vastgelegd. Er kunnen zich verschillende categorieën van omstandigheden voordoen waarbij het ongewenst is dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon

over een aanwijzing beschikt. In een aantal situaties leidt dat tot een verplichting om de aanvraag af te wijzen, in andere situaties is beleidsvrijheid gewenst. De afwijzingsgronden gelden aanvullend op de afwijzingsgrond die in artikel 5, vierde lid, van de wet wordt geregeld (afwijzing op grond van de Wet Bibob). In het eerste lid is bepaald in welke gevallen een aanvraag zonder meer wordt afgewezen. Dat betreft allereerst de situatie dat een aanvraag niet voldoet aan de formele vereisten, zoals reeds toegelicht bij artikel 15. Voorts gelden de volgende materiële eisen. Een aanvraag kan alleen worden gedaan door een natuurlijke persoon die als ingezetene is ingeschreven in de Basisregistratie personen en die zijn onderneming heeft gevestigd in Nederland of door een rechtspersoon die zijn zetel heeft in Nederland en de daaraan verbonden onderneming in Nederland heeft gevestigd. Aan de hand van de inschrijving in het Handelsregister kan worden nagegaan of hieraan wordt voldaan. Ingevolge artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 (hierna: Handelsregisterwet) moet een onderneming die toebehoort aan een natuurlijke persoon zijn ingeschreven in het Handelsregister. Dat artikel bepaalt voorts dat een aan een rechtspersoon verbonden onderneming moet zijn ingeschreven in het Handelsregister. Ingevolge artikel 6 van de Handelsregisterwet moeten rechtspersonen die blijkens de statuten hun zetel hebben in Nederland, ook over een inschrijving beschikken. Indien aan hen een onderneming toebehoort dan geldt de inschrijving van de onderneming (als bedoeld in artikel 5 van die wet) tevens als inschrijving van de rechtspersoon (zie artikel 7 Handelsregisterwet). In de beleidsregel 'ondernemersbegrip in het handelsregister'⁶ is het toetsingskader neergelegd waarmee de Kamers van Koophandel rekening houden bij het beoordelen van de vraag of sprake is van een onderneming, waarvoor aldus een inschrijvingsplicht geldt. Voor een nadere toelichting op het begrip onderneming wordt korthedshalve verwezen naar die beleidsregel. De aanvraag moet bovendien betrekking hebben op een locatie die is gelegen binnen het grondgebied van Nederland. Indien hieraan niet wordt voldaan wordt de aanvraag afgewezen (onderdelen b en c). Een aanvraag wordt daarnaast afgewezen indien de aanvrager met het ondernemingsplan niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in staat is om onder gecontroleerde condities te voorzien in de productie en een bestendige levering van hennep aan coffeeshophouders en in een representatief aanbod. Dat geldt ook als niet aannemelijk is gemaakt dat hij bij aanvang van de uitvoering van het experiment een nog door de betrokken ministers bij besluit vast te stellen minimum hoeveelheid hennep en minimaal tien variaties hennep kan produceren (onderdeel d). Dit besluit wordt uiterlijk bij mededeling van openstelling van de aanvraagprocedure bekend gemaakt.

Het is van belang dat de aanvrager in zijn ondernemingsplan duidelijk beschrijft en onderbouwt op welke wijze hij voornemens is aan de voor hem geldende eisen, zoals neergelegd in dit besluit en de ministeriële regeling, te voldoen. De aanvrager dient zich daarbij, zoals in de toelichting op artikel 16 is aangegeven, rekenschap te geven van het feit dat naast de aanwijzing in de zin van dit besluit op grond van andere wetgeving tevens andere toestemmingen nodig kunnen zijn of informatieverplichtingen kunnen gelden voordat gestart kan worden met de productie van hennep. Die regels blijven onverminderd gelden.

Een aanvraag wordt niet alleen op de hiervoor genoemde gronden afgewezen, maar ook als de aanvrager uit financieel oogpunt gezien niet in staat is om zijn onderneming uit te oefenen, bijvoorbeeld in het geval waarin hij in staat van faillissement of liquidatie verkeert of op hem de schuldsanering van toepassing is verklaard. Dit geldt zowel ten aanzien van de natuurlijke persoon als ten aanzien van de (rechtsgeldige vertegenwoordiger van de) rechtspersoon (onderdelen e tot en met i). In de onderdelen e tot en met i is verduidelijkt dat de intrekingsgrond zich ook voordoen indien partijen gezamenlijk een aanvraag indienen en een van die partijen in staat van faillissement of liquidatie verkeert of op hem de schuldsanering van toepassing is verklaard dan wel in geval van beslaglegging. De beoordeling zal voor wat betreft deze aspecten in eerste instantie plaatsvinden aan de hand van een eigen verklaring die in het aanvraagformulier zal worden voorgescreven. Daarnaast vindt toetsing plaats via raadpleging van openbare registers (faillissementsregister en curateleregister). In verband met de loting en verdere selectie daarna is in onderdeel j bepaald dat een aanvraag wordt afgewezen indien een aanvrager de kans op toelating tot de loting oneigenlijk beïnvloedt. Tot slot wordt een aanvraag niet gehonoreerd, indien een loting is toegepast, en hij niet meer in aanmerking komt voor verdere selectie, bijvoorbeeld omdat hij is uitgeloot en niet in de wachtrij wordt geplaatst of omdat hij is uitgeloot en wel in de wachtrij is geplaatst maar die wachtrij binnen de daaraan verbonden termijn niet meer wordt benut omdat reeds een afdoende aantal telers is aangewezen. In de ministeriële regeling zullen over de procedure en selectie regels worden gesteld, onder meer over de loting en het al dan niet instellen van een wachtrij (met of zonder een rangorde). Daarin zal worden bepaald in welke gevallen er sprake is van uitloting. Op grond van het tweede lid kan een aanvraag worden afgewezen indien het advies van de burgemeester daartoe aanleiding geeft of in het belang van de openbare orde of veiligheid anders dan naar aanleiding van het hiervoor bedoelde advies. Onderdeel van het aanvraagformulier zal het onderdeel openbare orde en veiligheid zijn, op basis waarvan de burgemeester gevraagd wordt te adviseren.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024084/2011-05-17>

Artikel 20

In het besluit waarbij de teler wordt aangewezen, wordt aangegeven aan wie de aanwijzing is verleend en voor welke locatie of locaties. Aan het besluit kunnen voorschriften worden verbonden, welke eveneens in het besluit worden opgenomen. Vanzelfsprekend zal met de betrokken burgemeester overleg plaatsvinden over de aan de aanwijzing te verbinden voorschriften. Een formele regeling hiervoor is niet nodig en derhalve geen onderdeel van dit artikel. De burgemeester van de gemeente waar de teeltlocatie is gelegen, ontvangt een afschrift van het besluit.

Het besluit wordt afgegeven voor de duur van het experiment; de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de afbouwfase. In het tweede lid wordt daarom expliciet bepaald dat de geldigheidsduur in ieder geval vervalft op het tijdstip waarop de wet vervalft.

Het vierde lid is mede naar aanleiding van de consultatie aangepast. Het Burgerlijk Wetboek (3:83, derde lid) bepaalt dat 'andere rechten' slechts overdraagbaar zijn indien de wet dat bepaalt. Ingevolge aanwijzing 5.27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving moet een publiekrechtelijke regeling, indien deze voorziet in het ontstaan van een recht dat zich naar zijn aard leent voor overgang op anderen, die overgang of uitsluiten of regelen. Indien overgang niet is uitgesloten en een regeling bovendien schaarste creëert of beoogt te creëren, zoals in de onderhavige situatie het geval kan zijn, moet bij het opstellen van de regeling – behalve aan de overgang zelf – ook aandacht worden besteed aan de wenselijkheid van handel in de rechten. Het vierde lid geeft hier invulling aan. In het vierde lid wordt bepaald dat de aanwijzing niet in aanmerking komt voor overdracht aan een andere partij of overgang onder algemene titel. Vooropgesteld wordt dat een aanwijzing als teler nauw verbonden is met de persoon van de aanvrager. De aanvrager worden in het kader van de selectieprocedure uitgebreid gescreend en beoordeeld op het feit of hij kan voldoen aan de eisen van het experiment. Het is niet de bedoeling dat een aanwijzing vervolgens vrijelijk kan worden verhandeld, omdat er geen screening en beoordeling van de nieuwe partij plaatsvindt. Bovendien achten wij het niet passend een aangewezen teler dit recht te geven aangezien het een potentieel schaarse vergunning betreft en in het voorafgaande selectieproces potentieel geschikte kandidaten afgewezen kunnen worden naar aanleiding van een loting. Vandaar dat in het vierde lid expliciet wordt bepaald dat de aanwijzing niet in aanmerking komt voor overdracht of overgang onder algemene titel, bijvoorbeeld in geval van verkoop van de onderneming of een fusie.

Artikel 21

In dit artikel is bepaald over welke onderwerpen aan het besluit tot aanwijzing als teler, voorschriften kunnen worden verbonden. Dit biedt in de eerste plaats de mogelijkheid om waar dat nodig is specifieke eisen te stellen die zijn toegesneden op de betrokken aanvraag of aanvrager of de betreffende locatie. Het eerste lid voorziet hierin. Allereerst kan daarbij gedacht worden aan voorschriften over de locaties en ruimte waar de productie van hennep plaatsvindt, waaronder de beveiliging. Of een locatie of ruimte adequaat beveiligd is onder andere afhankelijk van de betreffende locatie, de omgeving en de wijze waarop de ruimte is ingericht. Die voorschriften kunnen ook betrekking hebben op de wijze van productie van de hennep en de verwerking en opslag van het afval van het plantmateriaal en de condities waaronder dit plaatsvindt. Wat betreft de condities waaronder de productie van hennep plaatsvindt is onder meer de borging van de hygiëne van belang. Ten aanzien van de wijze waarop verwerking, opslag en het afvoeren van het afval van het plantmateriaal plaatsvindt, worden in dit besluit geen algemene regels gesteld omdat dit voornamelijk locatie- en bedrijfsafhankelijk is. Ook zal het hier gaan om een activiteit die deels niet op de betrokken locatie kan worden uitgevoerd. Van de teler wordt verwacht in zijn ondernemingsplan aan te geven hoe hij dit gaat organiseren. In overleg met de betrokken toezichthouder en burgemeester zal vervolgens worden gezien welke voorschriften ten aanzien van de afvalverwerking moeten worden gesteld. Voorts kunnen voorschriften worden opgenomen over de ingebruikneming van de aanwijzing, waaronder voorschriften ten aanzien van de termijn waarop de locatie(s) gereed moet(en) zijn om te kunnen starten met de productie van hennep of de termijn waarop daadwerkelijk met de teelt of met andere handelingen in het kader van de productie moet zijn gestart. De achtergrond daarvan is dat het onwenselijk is om een aanwijzing in stand te laten als de teler zijn onderneming niet (meer) gaat of niet kan gaan uitoefenen. Dat kan het geval zijn indien hij niet (binnen afzienbare tijd) over eventueel andere naast de aanwijzing vereiste toestemmingen beschikt. Ook kunnen voorschriften worden opgenomen over de handelingen op meerdere locaties, indien de aanvrager over meerdere locaties voor de productie van hennep beschikt. Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt dat naar aanleiding van de consultatie in het besluit niet meer wordt voorgeschreven dat de gehele productie moet plaatsvinden op de locatie waar de hennep ook is geteeld. Het is derhalve toegestaan dat een aangewezen teler op onderscheiden locaties de handelingen verricht die nodig zijn voor de productie van de hennep. Dit zal in zo'n geval door de betreffende aanvrager reeds zijn beschreven in het ondernemingsplan. Ook kunnen voorschriften worden gesteld over het laten controleren van de hennep op de in het besluit gestelde kwaliteitseisen en ook over het door coffeeshophouders laten beoordelen (bijv. welke variëteit, smaak, geur etc.) van de hennep. Voor wat betreft dit laatste aspect wordt opgemerkt dat het gaat om de

situatie waarin coffeeshophouders kunnen beoordelen of en welke producten zij willen kopen of bestellen bij een teler. Dit moet worden onderscheiden van de rol van de toezichthouder, die controleert of de hennep voldoet aan de in dit besluit gestelde kwaliteitseisen. Voor een coffeeshophouder zal bijvoorbeeld ook de smaak van het product relevant zijn terwijl dat niet een kwaliteitseis is in de zin van dit besluit. In de voorschriften kan tenslotte een geheimhoudingsplicht worden opgelegd ten aanzien van de aanwijzing, de daaraan verbonden voorschriften of ten aanzien van de toegestane activiteiten. Gedacht kan worden aan geheimhouding ten aanzien van beveiligingsmaatregelen in het pand of de ruimten of ten aanzien van de tijden van het vervoer van de hennep. Het gaat erom zoveel mogelijk te voorkomen dat algemeen bekendheid wordt verkregen van deze aspecten. In de tweede plaats voorziet dit artikel in een voorschrift dat voor alle aangewezen telers op gelijke wijze geldt (lid 2). Bepaald is dat aan de aanwijzing het voorschrift wordt verbonden dat aangewezen telers verplicht zijn te voldoen aan het bepaalde bij of krachtens de Wet gewasbescherming en biociden (Wgb).

De aangewezen telers zullen de nodige maatregelen in acht moeten nemen om ervoor te zorgen dat ziekten, plagen en onkruiden onder controle blijven en dat aldus kan worden voorzien in een bestendige levering van hennep. Gewasbeschermingsmiddelen kunnen schadelijke stoffen bevatten voor mens, dier en milieu. Bovendien kan onjuist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen er onder andere toe leiden dat (teveel) resten van gewasbeschermingsmiddelen achterblijven in de geproduceerde hennep of in het milieu. Tegen die achtergrond is van belang dat aangewezen telers ten behoeve van de borging van de kwaliteit van de hennep tevens voldoen aan het bepaalde bij of krachtens de Wgb. Dat betekent in beginsel dat voor de productie – naast de inzet van zogenaamde natuurlijke vijanden – alleen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt die het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) heeft toegelaten op de Nederlandse markt. Daarnaast moet worden voldaan aan de regels die op grond van de Wgb gelden voor het juiste gebruik van deze middelen. Uiteraard zijn ook hygiënemaatregelen van belang. Momenteel zijn er echter geen gewasbeschermingsmiddelen toegelaten op de Nederlandse markt voor de productie van hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik. De betreffende regelgeving voorziet evenwel in de mogelijkheid om onder voorwaarden een proefontheffing te vragen voor het gebruik van bepaalde middelen in het onderhavige experiment. Met een ontheffing voor het uitvoeren van een proef met een gewasbeschermingsmiddel, kunnen experimenten of proeven voor onderzoeks- of ontwikkelingsdoeleinden worden uitgevoerd, die gepaard gaan met het niet-toegelaten gebruik van een gewasbeschermingsmiddel. Ten tijde van het opstellen van het onderhavige besluit is in opdracht van de Minister voor Medische Zorg onderzocht welke ziekten en plagen kunnen voorkomen bij de productie van hennep of hasjiesj en welke gewasbeschermingsmiddelen mogelijk ingezet zouden kunnen worden naast de bestrijding met behulp van natuurlijke vijanden. Mede op basis daarvan wordt de mogelijkheid bezien om een proefontheffing aan te vragen voor het gebruik van een aantal gewasbeschermingsmiddelen in het onderhavige experiment.

De verplichting om te voldoen aan de Wgb vloeit reeds voort uit die wet. Door dit voorschrift aan de aanwijzing te verbinden wordt voor de aangewezen telers kenbaar dat de naleving van die regels binnen dit experiment van belang is voor de borging van de kwaliteit van de geproduceerde hennep en dat ook in het kader van het experiment zal worden toegezien op de naleving hiervan. Door dit voorschrift aan de aanwijzing te verbinden wordt voorts geborgd dat in geval van niet-naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wgb, de aanwijzing als teler zo nodig kan worden ingetrokken (artikel 33, tweede lid). Deze bevoegdheid tot intrekking van de aanwijzing als teler laat onverlet de bestaande handhavingsbevoegdheden op grond van de artikelen 85 tot en met 87 en 90 van de Wgb. De NVWA controleert of bedrijven uitsluitend toegelaten gewasbeschermingsmiddelen gebruiken en of ze deze middelen op de juiste wijze toepassen.

Artikel 22

In dit artikel is bepaald dat een aangewezen teler voor de duur van de voorbereiding, uitvoering en afbouw van het experiment aan de aan de aanwijzing verbonden voorschriften en aan de artikelen 23 tot en met 32 moet voldoen. De eisen die in de genoemde artikelen zijn opgenomen zijn gerubriceerd naar onderwerp. Deze eisen gelden vanaf het tijdstip waarop de teler als zodanig wordt aangewezen, voor alle fasen van het experiment, derhalve voor zowel de gehele voorbereidingsfase als de uitvoerings- en afbouwfase.

Artikel 23

In artikel 23 is bepaald dat een aangewezen teler verplicht is de aanwijzing in gebruik te nemen. Een verleende aanwijzing geeft geen vrijblijvend recht op het verrichten van de handelingen waarvoor die aanwijzing is verleend, maar houdt ook een verplichting in om die handelingen te verrichten. De achtergrond hiervan is dat de continuïteit van levering van hennep binnen het experiment geborgd moet zijn. Het is daarbij uiteraard aan de aangewezen teler om alle van toepassing zijnde eisen in acht te nemen. Dit betekent dat als hij de handelingen waarvoor de aanwijzing is verleend niet of niet



langer uitvoert of kan uitvoeren, de aanwijzing wordt ingetrokken.

Artikel 24

Een aangewezen teler mag de door hem geteelde hennep ingevolge het eerste lid uitsluitend verkopen en afleveren aan houders van coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan. Een aangewezen teler mag aan al deze coffeeshophouders leveren.

Ten aanzien van de voorbereidingsfase wordt opgemerkt dat in paragraaf 9 bijzondere bepalingen zijn opgenomen voor zowel aangewezen telers als coffeeshophouders. Voor aangewezen telers is in die paragraaf een bepaling opgenomen waarmee wordt afgeweken van artikel 24. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 36 en volgende.

Het tweede lid van artikel 24 regelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen aangewezen telers en coffeeshophouders waar het gaat om het vervoer. De teler draagt zorg voor het vervoer naar de coffeeshophouders. Het vervoer moet plaatsvinden door een particulier geld- en waardetransportbedrijf.

Artikel 25

De aangewezen teler mag de in het kader van de aanwijzing toegestane handelingen alleen uitvoeren op de locatie of locaties waarvoor de aanwijzing is verleend. Naar aanleiding van de consultatie wordt niet meer de eis gesteld dat alle handelingen in het productieproces plaatsvinden op dezelfde locatie als waar de teelt heeft plaatsgevonden. De handelingen die nodig zijn in het productieproces mogen derhalve op de verschillende locaties plaatsvinden. Zo wordt de aangewezen teler de ruimte gelaten om zijn bedrijfsvoering efficiënt te kunnen inrichten. Onderdeel daarvan vormt het treffen van beveiligingsmaatregelen. In het geval de aanwijzing meerdere locaties betreft geldt voor het vervoer van de hennep tussen die locaties dezelfde manier van vervoer als is opgenomen in artikel 24, derde lid, dat wil zeggen via een particulier geld- en waardetransport.

Artikel 26

De teler dient alle nodige maatregelen te treffen om de hennep alsmede het afval adequaat op te slaan en te beveiligen. Zo nodig kunnen hierover voorschriften worden verbonden aan de aanwijzing.

Artikel 27

Een aangewezen teler mag personen of derden niet in zijn onderneming te werk stellen indien zij aan hem geen verklaring omtrent het gedrag hebben overgelegd. Bepaald is dat de verklaring moet worden overgelegd voordat de betrokkene voor het eerst in het onderneming te werk wordt gesteld. De verklaring mag op dat tijdstip niet ouder zijn dan zes maanden. Indien de teler op bepaalde momenten tijdelijk gebruikt maakt van personeel of derden hoeven zij dus voor het volgende moment waarop zij hiervoor weer worden ingeschakeld door de betreffende teler, niet weer een verklaring omtrent het gedrag te overleggen. Van de door de teler in te schakelen vervoerder wordt geen verklaring omtrent het gedrag verlangd, aangezien het transport naar de coffeeshophouder plaatsvindt door een particulier geld- en waardetransportbedrijf waaraan een vergunning is verleend als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder c, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Op deze manier is gewaarborgd dat het vervoer plaatsvindt door een bedrijf waarvan de medewerkers aan bepaalde eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid voldoen. De vergunning wordt verleend door de Minister van Justitie en Veiligheid. Indien de aan de vergunning verbonden regels niet worden nageleefd, kunnen op grond van de hiervoor genoemde wet bestuurlijke sancties worden opgelegd.

Artikel 28

Deze bepaling is naar aanleiding van de consultatie verduidelijkt en aangevuld. De kwaliteitseisen waaraan de geproduceerde hennep moet voldoen zijn de volgende: de hennep moet in een bepaalde mate vrij zijn van zware metalen, micro-organismen en aflatoxines. In de consultatie is terecht gewezen op het feit dat het onmogelijk is om volledige afwezigheid van residuen voor te schrijven. De limieten worden in de ministeriële regeling vastgelegd. Daarom is ervoor gekozen om in de ministeriële regeling de grenswaarden hiervoor vast te stellen. Omdat voor wat betreft de gewasbescherming de Wgb onverkort van toepassing is worden in dit artikel geen bijzondere regels gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of de afwezigheid van residuen hiervan in de hennep. Wel wordt in de voorschriften die aan de aanwijzing worden verbonden expliciet bepaald dat een aangewezen teler moet voldoen aan het bepaalde bij of krachtens de Wgb. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 21. Bij de inrichting van het productieproces en het

bepalen van de condities waaronder de teelt productie van hennep plaatsvindt, dient de aangewezen teler (en uiteraard ook bij het opstellen van zijn ondernemingsplan) derhalve rekening te houden met de in dit artikel en in de Wgb neergelegde normen. Voor wat betreft teeltcondities van de hennep zal in dit opzicht onder andere van belang zijn het gebruik van schoon irrigatiewater, het treffen van hygiënemaatregelen, het niet gebruiken van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of het niet gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen waarvoor geen proefonthefing is verleend. Voor de duidelijkheid is bepaald dat aangewezen telers uitsluitend de hennep die voldoet aan de in dit artikel bedoelde kwaliteitseisen, mogen leveren aan coffeeshophouders. De hennep die niet voldoet zal daarom als afval van het plantmateriaal moeten worden beschouwd. De aangewezen teler dient door een laboratorium dat in het bezit is van een ontheffing op grond van de Opiumwet, te laten controleren of de hennep voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Ook moet hij door zo'n laboratorium het THC-CBD-gehalte laten bepalen. Dit artikel biedt tot slot de mogelijkheid om zo nodig in de ministeriële regeling uitvoeringstechnische regels ten aanzien van de controle te stellen. Gedacht kan worden aan de frequentie van de controles.

Artikel 29

De hoeveelheid hennep per verpakking mag maximaal 5 gram bedragen. De verpakkingseenheden kunnen – met inachtneming van het gestelde maximum – tussen aangewezen telers en coffeeshophouders onderling worden bepaald. Elke verpakkingseenheid is verzegeld met een onvervangbare verzegeling. Op de verpakking moet in ieder geval de volgende informatie worden vermeld: de aan de hennep gekoppelde unieke identificatiemarkering, bedoeld in artikel 32, de naam van de variëteit en het universeel THC-symbool, het gewicht, het gehalte THC-CBD, datum van de oogst en de verpakingsdatum, en andere informatie die bij ministeriële regeling zal worden voorgeschreven waaronder de verplichte gezondheidswaarschuwingen, preventieboodschappen en bedrijfsinformatie van de aangewezen teler zodat hij zo nodig bereikbaar is voor vragen van de consument over de van hem afkomstige hennep.

Elke verpakkingseenheid, en de daarop aangebrachte informatie moet voldoen aan eisen waarmee vanuit het oogpunt van preventie een bepaalde mate van standaardisering wordt nagestreefd. Die eisen worden opgenomen in de ministeriële regeling.

Artikel 30

De aangewezen teler is verplicht om aan de betrokken ministers onverwijld schriftelijke mededeling te doen van omstandigheden die voor de aanwijzing van belang kunnen zijn. Dit kan onder meer de volgende gevallen betreffen: de indiening bij de rechtbank van een verzoek tot surseance van betaling of faillietverklaring, beëindiging, overdracht of overgang van de onderneming of het voornemen hiertoe, wijzigingen in de bedrijfsstructuur of in de verhoudingen binnen de onderneming of de rechtspersoon of bijvoorbeeld in het geval waarin aannemelijk is dat de handelingen waarvoor de aanwijzing is verleend, niet, niet tijdig of niet langer zullen of kunnen worden verricht of dat niet wordt voldaan aan de overige bij of krachtens de wet gestelde regels of voorschriften.

Artikel 31

Deze artikelen voorzien in eisen aan de bedrijfsadministratie, ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en de handhaving. De eis dat de administratie sluitend en transparant moet zijn vormt een belangrijk onderdeel in het gesloten systeem van de productie en distributie van de hennep. De aan de administratie te stellen eisen worden in de ministeriële regeling uitgewerkt.

Artikel 32

Dit artikel bepaalt dat de aangewezen telers en de coffeeshophouders als onderdeel van de in dit besluit voorgeschreven administratie een unieke identificatiemarkering moeten. Dit dient ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en de handhaving. Op grond van dit artikel zal bij ministeriële regeling worden bepaald op welke momenten de aangewezen telers, de door hen ingeschakelde vervoerders en de coffeeshophouders in hun bedrijfsproces de unieke markering moeten voeren, welke gegevens daarbij moeten worden geregistreerd en op welke wijze alsmede welke aan te wijzen toezichthouders toegang krijgen tot bepaalde informatie in het systeem. Het systeem dat door de aangewezen telers, de door hen ingeschakelde vervoerders en de coffeeshophouders moet worden gebruikt wordt ontwikkeld in opdracht van de betrokken ministers en wordt door de ministers aan genoemde partijen beschikbaar gesteld.

Artikel 33

Dit artikel bevat de intrekingsgronden. Net als in het artikel over afwijzing van de aanvraag is een

onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de bevoegdheid bestaat een aanwijzing in te trekken en gevallen waarin de verplichting daartoe geldt. Ook hier geldt dat de gronden een aanvulling zijn op de mogelijkheid die artikel 5, vierde lid, van de wet biedt om de aanwijzing in te trekken op grond van artikel 3 van de Wet Bibob. Een aanwijzing als teler wordt ingetrokken indien de aangewezen teler daar om verzoekt. Een aanwijzing wordt voorts ingetrokken indien de aangewezen teler bij de aanvraag om aanwijzing onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, of feiten of omstandigheden heeft verzwegen en kennis over de juiste en volledige gegevens of kennis van die feiten en omstandigheden tot een andere beslissing zou hebben geleid. Een aanwijzing wordt ook ingetrokken indien zich de situatie voordoet, bedoeld in artikel 19, eerste lid, onder e tot en met i (zie toelichting bij artikel 19). Dat geldt ook indien na aanwijzing niet meer wordt voldaan aan de eisen bedoeld in artikel 19, eerste lid, onder b. Dat is bijvoorbeeld het geval als de vestiging van de onderneming wordt verplaatst naar het buitenland of als de natuurlijke persoon niet meer is ingeschreven in de basisregistratie personen. Aangezien een aanwijzing niet in aanmerking komt voor overdracht aan of overgang naar een andere partij, wordt een aanwijzing ook ingetrokken indien de aangewezen teler zijn onderneming overdraagt aan een andere partij, indien de onderneming onder algemene titel overgaat (zoals in geval van een fusie of in geval van overlijden als het een natuurlijke persoon betreft) of in het geval de aangewezen teler ophoudt te bestaan of anderszins de onderneming beëindigt. Een aanwijzing kan verder worden ingetrokken indien de aangewezen teler niet of niet meer voldoet aan het bepaalde bij of krachtens de wet of aan een aan de aanwijzing verbonden voorschrift. Naar aanleiding van opmerkingen van de IGJ wordt opgemerkt dat hiertoe behoort het niet of niet meer in gebruik nemen van de aanwijzing in andere gevallen dan die reeds genoemd zijn in het eerste lid, onder de en e. Gedacht kan worden aan de situatie waarin de teler de handelingen waarvoor de aanwijzing is verleend niet meer uitvoert of niet meer kan uitvoeren, omdat hij niet, niet tijdig of niet meer over een geschikte locatie of over eventuele andere vereiste toestemmingen beschikt. Tot slot kan een aanwijzing worden ingetrokken in het belang van de openbare orde en veiligheid. Signalen dat de openbare orde of veiligheid in het geding is of kan zijn kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van de burgemeester of uit een bestuurlijk overleg.

Artikel 34

De teler van wie de aanwijzing wordt ingetrokken, moet zich tijdig ontdoen van de hennep en het afval daarvan en hij moet dat kunnen aantonen. De wijze waarop dat geschiedt, zal mede afhankelijk zijn van de intrekkingsgrond. De betrokken ministers kunnen daarom ter zake aanwijzingen geven. Afhankelijk van de situatie kan hierbij gedacht worden aan de verkoop van de hennep via het voorgeschreven handelskanaal of vernietiging.

Artikelen 35 tot en met 37

Artikel 3 van de wet bepaalt dat ten aanzien van de handelingen in de voorbereidingsfase, het verbod bedoeld in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, niet geldt voor zover die handelingen worden verricht in het kader van de voorbereiding en met inachtneming van de krachtens de wet gestelde regels. De artikelen 35 tot en met 37 bevatten bepalingen over de voorbereiding van het experiment; artikel 35 voor de aangewezen telers en de artikelen 36 en 37 voor de coffeeshophouders.

In het algemeen geldt dat de voorbereiding van het experiment aanvangt op de datum van inwerking-treding van de wet. Gedurende die periode zal een aanvraagtijdvak voor het indienen van een aanvraag om aanwijzing als teler worden geopend en zullen aanvragen om aanwijzing kunnen worden ingediend. Voor telers start hun voorbereidingstijd met ingang van het besluit tot aanwijzing. In dit besluit worden eisen aan aangewezen telers gesteld die in beginsel in alle fasen van het experiment gelden. Die eisen gelden derhalve ook tijdens de voorbereidingsfase, tenzij in artikel 35 anders is bepaald. In artikel 35 wordt bepaald dat aangewezen telers pas vanaf een bepaald moment – dat de ministers bij besluit vaststellen – de door hen geproduceerde hennep aan coffeeshophouders mogen leveren. De reden hiervoor is dat de voorbereidingstijd voor coffeeshops op een later moment zal aanvangen dan voor de aangewezen telers, zoals hierna wordt toegelicht.

Op de coffeeshophouders is de wet bij inwerkingtreding niet direct van toepassing. Op dat moment geldt voor hen nog onverkort het regime van de Opiumwet en het gedoogbeleid. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven zullen de betrokken ministers bij besluit bepalen vanaf welk tijdstip binnen de voorbereidingsfase, de voorbereidingstijd voor de coffeeshophouders start (artikel 36, eerste lid). Vanaf dat moment mogen de aangewezen telers op grond van artikel 35 hennep afleveren aan de coffeeshophouders en mogen de coffeeshophouders deze hennep verkopen naast de hennep die afkomstig is van buiten het experiment. Vanaf dat tijdstip moeten de coffeeshophouders ook voldoen aan de eisen die in artikel 37 zijn opgenomen. Bepaalde eisen gelden onverkort: dit betreft het alcoholverbod, het verbod op overlast, het verbod op affichering, eisen aan verkopend personeel en voorlichting en eisen aan de verpakking. De eisen aan de handelsvoorraad, de adminis-

tratie en het track-and-trace-systeem gelden alleen ten aanzien van de hennep die verkregen wordt van de aangewezen telers.

Artikel 38

Dit artikel voorziet in een grondslag op basis waarvan de burgemeesters van de deelnemende gemeenten bevoegd zijn om ook ten aanzien van de voorbereiding van het experiment nadere regels te stellen waaraan coffeeshophouders moeten voldoen. Regels over de handelsvoorraad kunnen alleen worden gesteld ten aanzien van de hennep die wordt afgenomen van aangewezen telers. Aangezien het ingezetenen criterium reeds geldt voor coffeeshophouders in deelnemende grensgemeenten, is bepaald dat de andere deelnemende gemeenten (niet-grensgemeenten) de bevoegdheid houden om zo nodig lokaal regels te stellen over het al dan niet toelaten van ingezetenen.

Artikel 39

In dit artikel is bepaald in welke gevallen de afbouw van het experiment eerder kan plaatsvinden dan het tijdstip waarop in algemene zin de experimenteerfase wordt beëindigd. Dat is ten eerste het geval als de aanwijzing van een teler wordt ingetrokken. Voor hem start op dat moment de afbouwfase. De betreffende teler zijn onderneming na intrekking van de aanwijzing moeten staken omdat buiten het experiment het telen van hennep niet is toegestaan. Ten tweede betreft het de situatie waarin de onmiddellijke staking van de uitvoering van het experiment in een deelnemende gemeente wordt gelast. De afbouw start in dat geval voor alle houders van de coffeeshops die in die gemeente zijn toegestaan. De betreffende gemeente zal na beëindiging van de deelname moeten terugkeren naar de gedoogsituatie zoals die gold voor aanvang van het experiment.

Artikel 40

Gedurende de fase van afbouw van het experiment zullen de aangewezen telers hun voorraad zo spoedig mogelijk willen verkopen. De voorraad die na afloop van deze termijn resteert moeten zij namelijk vernietigen. Gelet daarop kan in die fase uiteraard niet van hen worden verlangd dat zij hun aanwijzing in gebruik blijven nemen en dat ze nog zorgen voor nieuwe aanwas. Om die reden is artikel 23 op dat moment niet van toepassing.

Artikel 41

In de afbouwfase en – in het geval een last tot staking aan de orde is – in de periode waarin het experiment in de betreffende gemeente is gestaakt, geldt voor coffeeshophouders eveneens dat zij de voorraad die zij van de aangewezen telers hebben afgenomen, zo spoedig mogelijk verkopen (tweede lid). Indien zij dat niet doen, moeten zij die aan het einde van de afbouwfase namelijk vernietigen. Tegelijk zullen coffeeshophouders geleidelijk aan weer voorraad gaan opbouwen die buiten het experiment om wordt verkregen. Ten aanzien daarvan zijn de Opiumwet en het gedoogbeleid weer van toepassing. In het eerste lid is daarom net als voor de voorbereidingsfase bepaald welke artikelen in de afbouwfase onverkort van toepassing zijn op de coffeeshophouders (dat betreft bijvoorbeeld het alcoholverbod en het verbod op overlast) en welke artikelen alleen gelden ten aanzien van de hennep die is afgenomen van aangewezen telers (dat betreft bijvoorbeeld de eisen aan de administratie en het track-and-trace-systeem).

Artikel 42

Dit artikel voorziet – net zoals artikel 38 dat regelt voor de voorbereidingsfase – in een grondslag op basis waarvan de burgemeesters van de deelnemende gemeenten bevoegd zijn om ook ten aanzien van de afbouw van het experiment nadere regels te stellen waaraan coffeeshophouders moeten voldoen. Regels over de handelsvoorraad kunnen alleen worden gesteld ten aanzien van de hennep die wordt afgenomen van aangewezen telers. Deze bevoegdheid geldt niet gedurende de periode dat de last tot onmiddellijke staking is gegeven. Indien zo'n last wordt gegeven, worden daarin eventueel voorschriften opgenomen waaraan moet worden voldaan. Gedurende de periode van afbouw dan wel de periode waarin het experiment in een gemeente is gestaakt, moet worden voldaan aan de in artikel 41 gestelde eisen.

Artikel 43

In artikel 11 van de wet wordt een onafhankelijke 'Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeeshopketen' ingesteld. De commissie wordt belast met het volgen van het experiment, het toezien op de uitvoering van de het onderzoek en het aan Onze Ministers doen toekomen van haar eigen bevindingen op basis van de verrichte evaluatie en zo nodig aanbevelingen. Een door de betrokken ministers nog aan te wijzen onderzoeksteam zal onderzoek uitvoeren dat hiervoor noodza-

kelijk is. Het onderzoeksteam voert haar werkzaamheden uit op basis van opdrachtverlening; de taak en werkzaamheden van het onderzoeksteam worden derhalve niet geregeld in de wet of dit besluit. Het onderzoek bestaat uit drie fasen, namelijk een nulmeting voorafgaande aan de start van het experiment, monitoring ten tijde van het experiment en een evaluatie van het experiment. Het onderzoeksteam zal onder begeleiding van de commissie de geslotenheid van de coffeeshopketen en de effecten van het experiment onderzoeken en monitoren en in aansluiting hierop, de evaluatie uitvoeren. Het onderzoeksteam rapporteert aan de commissie, aangezien de commissie wordt belast met het volgen van het experiment en het doen toekomen van haar eigen bevindingen op basis van de verrichte evaluatie en zo nodig aanbevelingen aan de betrokken Ministers. In de onderzoeksrapportage van de evaluatie worden ten minste de gemeten resultaten over de geslotenheid van de keten en de effecten voor de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde, veiligheid en overlast beschouwd. Artikel 11, tweede lid, van de wet bepaalt dat bij besluit nadere regels worden gesteld over het volgen en evalueren van het experiment. Artikel 43 van het onderhavige besluit voorziet in deze regels. Die zijn van belang met het oog op de borging van de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van de commissie. Het eerste lid bepaalt dat de commissie wordt samengesteld uit leden die deskundig zijn op de terreinen van volksgezondheid, veiligheid, openbare orde, ketentoezicht, of lokaal bestuur. Daarnaast zullen methodologen met expertise op het terrein van experimenteer- en/of analysetechnieken die in het onderzoek gebruikt worden, zitting nemen in de begeleidingscommissie. De voorzitter van de begeleidingscommissie is een hoogleraar op een van de eerdergenoemde terreinen. Het tweede tot en met vijfde lid regelen de nadere invulling van de taken: het volgen van het experiment en van de uitvoering van het onderzoek – de nulmeting, monitoring en evaluatie – in het kader van het experiment. Bepaald wordt dat de commissie erop toeziet dat de uitvoering van het onderzoek plaatsvindt overeenkomstig een door het onderzoeksteam opgesteld onderzoeksplan. Het onderzoeksplan wordt vooraf beoordeeld door de commissie, zodat – in overleg met de onderzoekers – zo nodig bijstelling van dat plan kan plaatsvinden. (Tussen)rapportages van het onderzoek worden eveneens beoordeeld door de commissie, voordat deze kunnen worden vastgesteld. De commissie doet zo nodig aanbevelingen aan de betrokken ministers over de noodzaak om nieuw of aanvullend onderzoek te laten doen ten behoeve van het experiment of om voldoende resultaten te kunnen meten voor de evaluatie van het experiment. In het vijfde lid wordt bepaald dat bij de evaluatie in kaart wordt gebracht of de coffeeshopketen gesloten is en zo goed mogelijk onderzocht welke effecten zijn opgetreden voor in ieder geval de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde, veiligheid en overlast. De wet bepaalt dat de commissie aan ondergetekenden verslag doet van de evaluatie. De commissie beoordeelt de aan haar overgelegde rapportage van het onderzoeksteam over de uitgevoerde evaluatie (evaluatierapport). Dit evaluatierapport dient als basis voor het verslag van de commissie. De commissie neemt in haar verslag haar eigen bevindingen en zo nodig aanbevelingen op en overlegt deze tezamen met het evaluatierapport van het onderzoeksteam aan de betrokken ministers. Het verslag moet uiterlijk 8 maanden voor het einde van het experiment aan ondergetekenden zijn toegezonden.

Artikel 44

In dit artikel wordt ter uitwerking van artikel 9a van de wet bepaald in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Gelet op het punitieve karakter wordt terughoudend omgegaan met de toepassing van dit instrument. Zoals in de toelichting bij dat artikel is aangegeven mag de bestuurlijke boete slechts worden aangewend bij overtreding van eisen die er bij uitstek op gericht zijn om de coffeeshopketen gesloten te houden. In artikel 9a is voorzien dat bij besluit wordt welke gevallen dit betreft. De bestuurlijke boete kan uitsluitend worden aangewend ten aanzien van een aangewezen teler indien deze niet voldoet aan de artikelen 24, 25, eerste en derde lid, en 40, tweede lid. Ten aanzien van de coffeeshophouder kan deze bevoegdheid alleen worden toegepast indien niet wordt voldaan aan artikel 41. Het gaat in al deze gevallen om situaties waarin het risico bestaat dat hennep uit de legale coffeeshopketen weglekt.

Artikel 45

Artikel 45 biedt een grondslag voor de gegevensuitwisseling (waaronder persoonsgegevens) tussen de samenwerkende toezichthouders, de betrokken ministers en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Zij moeten elkaar informeren over relevante feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de uitoefening van het toezicht op en de handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde. Daarbij kunnen bepaalde persoonsgegevens van aangewezen telers, coffeeshophouders en door telers ingeschakelde vervoerders worden verstrekt en verder verwerkt. Het betreft de volgende persoonsgegevens: handels- en persoonsnamen van de aangewezen teler en de naam van diens rechtsgeldige vertegenwoordiger, de handelsnaam van de door de aangewezen teler ingeschakelde vervoerder en de door de voorgaande partijen opgegeven namen van de feitelijk leidinggevende of de contactpersoon; bedrijfsadresgegevens, waaronder de vestigingsplaats, en de telefoonnummers waarop de aangewezen teler en de andere genoemde personen of rechtsgeldige vertegenwoordigers gedurende werktijden of openingstijden bereikbaar zijn.



De gegevensverstrekking als hier bedoeld vindt uitsluitend plaats in het kader van de uitoefening van het toezicht op en de handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde, voor de in dit artikel nader geformuleerde doelen. Dit betreft ten eerste het waarborgen van de geslotenheid van de coffeeshopketen. Een tweede doel betreft het belang van de volksgezondheid – bijvoorbeeld indien hennep die niet aan de vereiste kwaliteit voldoet moet worden getraceerd – en het belang van de openbare orde en veiligheid. De verschillende doelen kunnen met elkaar samenvallen.

In dit artikel is voorts bepaald dat de gegevensverstrekking in ieder geval plaatsvindt in geval van niet-naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde eisen door een aangewezen teler of coffeeshophouder of in geval van een vermoeden dat die eisen niet worden nageleefd. In dat geval zal de betrokken toezichthouder de ministers of de burgemeesters die met de handhaving zijn belast immers moeten informeren. Voorts vindt de gegevensverstrekking in ieder geval plaats indien een maatregel ter handhaving van de eisen wordt toegepast, zoals oplegging van een last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete of intrekking van een aanwijzing. In deze gevallen zullen de met de handhaving belaste bestuursorganen (de betrokken ministers en de burgemeesters van deelnemende gemeenten) elkaar en de toezichthouders immers moeten informeren. Tot slot is uitdrukkelijk bepaald dat als toepassing wordt gegeven aan dergelijke bevoegdheden ten aanzien van een aangewezen teler, tevens de burgemeester van de gemeente waar de hennep wordt geproduceerd wordt geïnformeerd. Een afschrift van het besluit waarbij toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid wordt verstrekt aan de betrokken toezichthouder.

Artikel 46

In dit artikel is de bewaartermijn van de persoonsgegevens van aangewezen telers, waarover de betrokken Ministers beschikken, of van coffeeshophouders, voor zover de Ministers daarover beschikken, niet langer mogen worden bewaard dan tot het moment waarop de wet vervalt, tenzij het noodzakelijk is om in het kader van een juridische procedure langer over die gegevens te beschikken.

Artikelen 47 en 48

Het onderhavige besluit is tijdelijk van kracht. Het besluit treedt gelijktijdig met de wet in werking en vervalt op het tijdstip dat de wet vervalt. Dat is vier jaar en zes maanden na het tijdstip van het besluit waarin de betrokken ministers de uitvoering van het experiment van start laten gaan, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald. In dat laatste geval vervalt het besluit ten hoogste na zes jaar. Dat vloeit voort uit het feit dat de betrokken ministers de experimenteerfase met ten hoogste anderhalf jaar kunnen verlengen (vgl. Kamerstukken II 2018/19, 34 997, nr. 6, blz. 4 en 5).

De Minister voor Medische Zorg,

De Minister van Justitie en Veiligheid,