

Vergaderjaar 2017–2018

34 997

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

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Doel van het wetsvoorstel

Het voorstel voor een Wet experiment gesloten coffeeshopketen is noodzakelijk om een experiment met de teelt en verkoop van hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen te realiseren. Dat is een keten waarbinnen die handelingen overeenkomstig de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels plaatsvindt. Het doel van dit experiment is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjiesj gedecriminaliseerd aan de coffeeshops kan worden geleverd en daar binnen een gesloten coffeeshopketen kan worden verkocht, alsmede wat de effecten daarvan zijn. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze toelichting zal hierna uitsluitend worden gesproken van hennep, maar daaronder moet mede hasjiesj worden begrepen.

Zoals uit het hiervoor omschreven doel naar voren komt, is het wetsvoorstel een zogeheten «experimenteerwet», hetgeen betekent dat voor de duur van het experiment wordt afgeweken van de bestaande wet- en regelgeving. Dit betekent dat ter zake van de teelt en levering of aanvoer van de hennep – in de praktijk wordt dit ook wel aangeduid als de achterdeur – en de verkoop daarvan in coffeeshops strafrechtelijke vervolging is uitgesloten, uitsluitend en voor zover die handelingen worden verricht in het kader van het experiment en overeenkomstig de eisen die daaraan bij of krachtens deze wet worden gesteld.

De ervaringen van het lokale bestuur met coffeeshops hebben duidelijk gemaakt dat de ongereguleerde achterdeur ongewenste effecten heeft vanwege de criminogene invloeden die daarvan uitgaan en risico's voor de volksgezondheid kan opleveren vanwege het gebrek aan toezicht op de kwaliteit van de hennep. Tegelijkertijd is onduidelijk of het reguleren van die achterdeur tot een uitbanning van die invloeden en risico's kan leiden. Daarnaast lijkt het maatschappelijk draagvlak voor de harde aanpak van

¹ I.v.m. nazending bijlagen

illegale hennepcultuur te verminderen, omdat de teelt nu eenmaal nodig is als de verkoop gedoogd wordt. Ook in de rechtspraak geven rechters het signaal af aan de wetgever dat zij tegen de beperkingen van het gedoogbeleid aanlopen, vanwege het feit dat de verkoop gedoogd wordt, maar dat personen die telen of hennep in opslag hebben, veroordeeld worden en uit huis gezet kunnen worden, ook als dit bedoeld is voor de verkoop in coffeeshops². Door gedurende vier jaar te experimenteren met een gesloten keten van de productie van hennep bestemd voor de levering aan en verkoop in coffeeshops kan op basis van de opgedane kennis en ervaring inzicht worden gekregen in de effecten die optreden voor de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde en veiligheid en overlast. Om de met dit wetsvoorstel beoogde regulering van de coffeshopketen – vanaf de teelt tot aan de verkoop aan de recreatieve gebruiker – mogelijk te maken, is strafrechtelijke vervolging ter zake van de teelt en aanverwante handelingen met hennep binnen dit experiment uitgesloten. Door aldus de teelt en levering in het kader van het experiment te decriminaliseren, ontstaat de mogelijkheid voor coffeeshops om hennep af te nemen van telers die daartoe toestemming hebben van de overheid. Door op kleine schaal te experimenteren met de regulering van de hele coffeshopketen en te bezien of en hoe deze keten gesloten kan zijn alsmede of en hoe op kwaliteit kan worden gecontroleerd, wordt ervaring opgedaan en informatie verkregen die relevant is voor beleidskeuzes. Een onafhankelijke commissie zal het experiment evalueren, waarvan het verslag wordt uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer. Op politieke besluitvorming over de weging van de opgetreden effecten, kan niet worden vooruitgelopen.

Zoals hiervoor is aangestipt, wil de regering met het experiment kennis en ervaring opdoen met het reguleren van de teelt en toelevering van hennep aan coffeeshops en zo inzicht verkrijgen in de effecten die daardoor optreden. De wijze waarop het experiment wordt ingericht, is mede bepalend voor de te meten effecten ervan. Voor een waardevol experiment acht de regering het van belang dat de effecten gemeten worden op criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid.

Bij brief van 23 februari 2018³ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de instelling van de Adviescommissie experiment gesloten coffeshopketen (hierna: adviescommissie).⁴ Bij brief van 9 maart 2018⁵ is nader inzicht geboden in de adviesaanvraag aan deze onafhankelijke adviescommissie. Aan de adviescommissie is gevraagd om te adviseren over de vormgeving van het experiment en over wat er minimaal nodig is om de effectmeting gedegen te kunnen uitvoeren, met als aandachtspunten de schaal van het experiment, de haalbaarheid en de noodzaak van een nulmeting en controlegemeenten. Ook is gevraagd om te adviseren over wat wel en niet gemeten kan worden. Bijvoorbeeld of er meer of minder toeloop is naar gereguleerde coffeeshops, of er sprake is van verplaatsingseffecten van bestaande gebruikers naar andere coffeeshops, of het veiligheidsgevoel rond coffeeshops toe- of afneemt, of het weglekken van hennep naar het illegale circuit wordt waargenomen en wat er voor nodig is om toezicht op de hele keten te realiseren. Het advies is op 20 juni 2018 uitgebracht en door het kabinet toegezonden aan de Tweede Kamer⁶. Het

² Vgl. HR 28 november 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:5167, NJ 2018/149.

³ Kamerstukken II 2017/18, 24 077, nr. 410.

⁴ Instellingsregeling Adviescommissie experiment gesloten coffeshopketen (Stcrt. 2018, 11571).

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 24 077, nr. 411.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 24 077, nr. 416 Rapport «Een experiment met een gesloten cannabisketen» van de Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, 20 juni 2018.

advies en de reactie daarop van het kabinet⁷ dienen als basis voor de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb), die samen met het onderhavige voorstel de juridische basis zal vormen voor het experiment.

Dit wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: Begeleidingscommissie). Deze heeft tot taak het experiment – en de daarbij optredende effecten – te volgen, te evalueren en daarover verslag te doen. De Begeleidingscommissie moet worden onderscheiden van de reeds genoemde adviescommissie. Op deze Begeleidingscommissie wordt in paragraaf 4.4 nader ingegaan.

Vanwege deze Begeleidingscommissie wordt deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebracht.

2. Aanleiding en achtergrond

De aanleiding van dit wetsvoorstel ligt in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst».⁸ In het regeerakkoord is wet- en regelgeving ten behoeve van uniform experiment met het gedoogd telen van hennep voor recreatief gebruik aangekondigd:

«Er komt wet- en regelgeving ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik. Het kabinet komt daartoe zo mogelijk binnen zes maanden met wetgeving. Deze experimenten worden uitgevoerd in een aantal (middel)grote gemeenten (zes á tien). Doel van de experimenten is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. De experimenten worden onafhankelijk geëvalueerd, waarna het kabinet beziet wat het te doen staat.»⁹

De afspraak in het regeerakkoord vloeit voort uit de al langer lopende discussie over de werking van het gedoogbeleid voor de verkoop van hennep in coffeeshops. Nederland telt op dit moment 573 coffeeshops verspreid over 103 coffeeshopgemeenten.¹⁰ Het gedoogbeleid houdt in dat, mits coffeeshops die lokaal zijn toegestaan zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM) en eventuele lokaal aanvullend opgestelde eisen, de verkoop van hennep in deze coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd. De hennepproductie- en handel wordt niet gedoogd. Steeds nadrukkelijker wordt in de samenleving aandacht gevraagd voor de problematiek die de beperkte omvang van het gedoogbeleid met zich mee brengt. In het bijzonder hebben lokale bestuurders aangegeven dat de gedoogde verkoop en niet gedoogde inkoop van hennep door coffeeshops problemen opleveren. In 2015 heeft een bestuurlijke werkgroep modernisering Cannabisbeleid, in opdracht van het VNG-bestuur, in het rapport «Het failliet van het gedogen; Op weg naar de cannabiswet» hiervoor nadrukkelijk aandacht gevraagd. Problemen die ervaren worden, zijn onder meer de verwe-

⁷ Deze kabinetsbrief van 6 juli 2018, kenmerk 1374242–178738-VGP, is ten tijde van het opstellen van het nader rapport toegezonden aan de Tweede Kamer. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-met-reactie-op-rapport-adviescommissie-experiment-gesloten-cannabisketen>.

⁸ 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.kabinetsformatie2017.nl>.

⁹ Blz. 5.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 24 077, nr. 397.

venheid van gedoogde coffeeshops met de georganiseerde criminaliteit, onveiligheid van illegale teeltlocaties en ondermijning van de leefbaarheid in toch al kwetsbare en zwakke wijken, maar ook onduidelijkheid over de samenstelling van de verkochte hennep¹¹.

Op 22 februari 2017 heeft de Tweede Kamer het voorstel van wet van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet teneinde de teelt en verkoop van hennep en hasjesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten coffeeshopketen) aangenomen.¹² Dit initiatiefwetsvoorstel regelt het gedogen van de teelt en verkoop van hennep en hasjesj via een gesloten coffeeshopketen. Die regulering bestaat eruit, aldus het initiatiefwetsvoorstel, dat bedrijfsmatige telers van hennep die bepaalde voorwaarden naleven van de Minister een gedoogbeschikking kunnen ontvangen en daarmee niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor coffeeshophouders, die van de burgemeester van hun gemeente een gedoogbeschikking voor de verkoop van hennep kunnen ontvangen. De initiatiefneemster heeft op 15 november 2017 de Eerste Kamer medegedeeld dat zij de beantwoording van het voorlopig verslag aanhoudt, in afwachting van de uitwerking van het in het regeerakkoord genoemde experiment als bedoeld in dit wetsvoorstel.¹³

Dat het experiment nu plaats vindt heeft te maken met een aantal factoren. Niet alleen lokale bestuurders geven aan problemen te ervaren met het huidige gedoogbeleid, ook uit de rechtspraak komen deze signalen. Ook buitenlandse ontwikkelingen in onder andere Canada, de Verenigde Staten en Uruguay dragen bij aan de actualiteit in Nederland. De regering kiest ervoor om eerst te experimenteren en de effecten hiervan op de volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast te meten, alvorens een beslissing te nemen over de ontwikkeling van het coffeeshopbeleid. Het in kaart brengen van effecten is nodig, omdat er nog weinig tot geen ervaring is met de regulering van de teelt en verkoop van hennep. Aannames over positieve of negatieve effecten van het reguleren van de coffeeshopketen, kunnen op dit moment onvoldoende worden onderbouwd om als vertrekpunt voor nieuw beleid te nemen. Door te experimenteren met het regelen van de hele coffeeshopketen, kan daar verandering in komen.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de regelgeving is dat een experimenteerregeling op het niveau van amvb waarbij van de wet in formele zin wordt afgeweken, een specifieke wettelijke basis vereist (Ar. 2.41). Op het niveau van wet worden in ieder geval geregeld: het doel, het bereik en de geldingsduur van de experimenteerregeling. Ook moet worden bepaald van welke onderdelen van de wet in formele zin kan worden afgeweken. Omdat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van bepaalde handelingen en onder strikte voorwaarden wordt afgeweken van een wet in formele zin – de Opiumwet – wordt overeenkomstig deze aanwijzing voorzien in een specifieke wettelijke regeling. Het voorstel voorziet in de nodige delegatiebepalingen voor nadere uitwerking van het experiment bij amvb.

Teneinde het experiment met de teelt en verkoop van hennep in een gesloten coffeeshopketen mogelijk te maken, voorziet het wetsvoorstel in de volgende onderdelen.

¹¹ Zie paragraaf 3 van dat rapport.

¹² Kamerstukken I 2016/17, 34 165, A.

¹³ Kamerstukken I 2017/18, 34 165, C.

Het voorstel bevat de omschrijving van de duur en het doel van het experiment en een grondslag voor de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid om telers aan te wijzen die ten behoeve van het experiment hennep zullen gaan telen. Het voornemen is om in lijn met het door de adviescommissie uitgebrachte advies, vijf tot tien telers aan te wijzen. De levering aan en verkoop in coffeeshops van deze hennep zal plaatsvinden in maximaal tien gemeenten. Deze deelnemende gemeenten worden bij amvb aangewezen. Met dit aantal gemeenten kunnen naar het oordeel van de regering goede en zinvolle uitspraken worden gedaan over de effecten op het gebied van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast. De adviescommissie zal nog aanbevelingen doen over de te selecteren gemeenten. Hierbij zal zij onder andere rekening houden met een gevarieerde geografische spreiding van gemeenten, het aantal inwoners en het aantal coffeeshops in de deelnemende gemeenten zodat er een methodologisch waardevol experiment plaats kan vinden.

Er is sprake van een «gesloten coffeeshopketen» omdat aangewezen telers hun hennep uitsluitend mogen leveren aan de coffeeshops in de deelnemende gemeenten en die coffeeshops uitsluitend de door de aangewezen telers geteelde hennep mogen verkopen. De deelnemende coffeeshophouders zullen tijdens de uitvoeringsfase van het experiment dus geen hennep mogen verkopen die zij op andere wijze hebben verkregen.

Het verbod in artikel 3 van de Opiumwet ten aanzien van voormelde handelingen (telen, afleveren en verkopen) en de andere handelingen die in de onderdelen B en C van dat artikel zijn opgesomd, wordt gedurende het experiment buiten toepassing verklaard zodat de aangewezen telers en andere personen (zoals vervoerders) die aan dit experiment meedoen, niet wegens strafbaar handelen vervolgd kunnen worden. Dit geldt uiteraard alleen voor zover zij zich houden aan de eisen die aan die handelingen bij of krachtens deze wet worden gesteld.

Het experiment heeft, zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, een in tijd beperkte duur en bestaat uit drie fasen. De eerste fase, oftewel de voorbereidingsfase, vangt aan met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel en de daarop gebaseerde amvb. De voorbereidingsfase duurt tot een tijdstip dat door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg wordt vastgesteld en waarvan mededeling zal worden gedaan in de Staatscourant. Deze fase zal onder andere worden gebruikt om de teler(s) aan te wijzen die zullen deelnemen aan het experiment en om telers, gemeenten, coffeeshops en andere deelnemers aan het experiment in staat te stellen zich voor te bereiden op hun deelname aan het experiment. Gelijktijdig zal in deze fase de Begeleidingscommissie de voorbereidingen treffen voor het volgen van het experiment en voor de evaluatie daarvan. Mede op basis van het door de adviescommissie uitgebrachte advies wordt ingeschat dat een voorbereidingstijd van minimaal een jaar nodig is. Om enige flexibiliteit te behouden wordt voorgesteld om het tijdstip waarop de voorbereidingsfase overgaat in de experimenteerfase te bepalen bij een apart besluit van voormelde Ministers. Met deze flexibiliteit kan worden verzekerd dat de voorbereidingen van het experiment daadwerkelijk zijn afgerond alvorens de experimenteerfase aanvangt.

Na de voorbereidingsfase start de experimenteerfase, waarin het experiment wordt uitgevoerd. Deze fase beslaat vier jaar waarin in het kader van het experiment hennep mag worden geteeld, geleverd aan de coffeeshops die zijn gevestigd in de deelnemende gemeenten en aldaar mag worden verkocht. Gekozen is voor een termijn van vier jaar voor dit

experiment, omdat een kortere termijn als risico heeft dat het experiment te kort is om voldoende inzichten te kunnen verkrijgen. De uitvoering van het experiment in deze fase zal in de verschillende gemeenten op hetzelfde tijdstip aanvangen en – in beginsel – in alle gemeenten op hetzelfde tijdstip eindigen. Na vier jaar experimenteren volgt de afbouwfase die binnen zes maanden moet zijn afgerond. Dat wil zeggen dat in dat tijdsbestek de situatie wordt hersteld zoals deze vóór aanvang van het experiment was, dan wel in ieder geval naar een situatie waarin wordt voldaan aan de gedoogcriteria van het huidige beleid. De afbouwfase is bedoeld om te voorkomen dat zij na afloop van de experimenteerfase meteen in strijd met de wet handelen. Hiermee wordt geenszins vooruit gelopen op de uitkomst van de evaluatie en verdere besluitvorming op grond van deze evaluatie.

Het voorliggende voorstel biedt wel de mogelijkheid om bij amvb anders ten aanzien van de duur van het experiment te bepalen. Hiermee wordt enige flexibiliteit gecreëerd om rechtszekerheid aan de deelnemers aan het experiment te bieden. Aldus wordt aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt, waarin is aangegeven dat indien na afloop van een experiment wordt besloten het experiment om te zetten in algemeen geldende wetgeving, moet worden voorzien in een tijdelijke verlenging van het experiment. Het kan uit een oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en ook minder efficiënt zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden. De experimentele regeling moet dan blijven gelden tot het tijdstip waarop de aanpassing van de wet in werking treedt, aldus de betreffende aanwijzing 2.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De totale duur van de experimenteer- en afbouwfase mag echter niet langer dan zes jaar bedragen.

Uiterlijk acht maanden voor afloop van de experimenteerfase dient de Begeleidingscommissie een evaluatieverslag op te stellen met de bevindingen van het experiment en dat aan de Ministers te zenden. Daarna zal het kabinet binnen vier maanden een reactie op de evaluatie aan de Eerste en Tweede Kamer zenden. De evaluatie zal dus plaatsvinden binnen de experimenteerfase, zodat verdere besluitvorming op grond van deze evaluatie kan plaatsvinden voor aanvang van de afbouwfase. Dit laat de mogelijkheid open om iedere gewenste vervolgstap ter besluitvorming aan het parlement voor te leggen.

Het experiment wordt zoals eerder toegelicht uitgewerkt bij amvb. Om de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van die amvb volledig te waarborgen, is in het voorstel een voorhangbepaling opgenomen.

4. Afzonderlijke onderdelen van het experiment

4.1 Deelnemende gemeenten

De levering aan en de verkoop van de ten behoeve van het experiment geteelde hennep zal zoals in paragraaf 3 is aangegeven plaatsvinden in coffeeshops in zes tot maximaal tien (middel)grote gemeenten. De adviescommissie spreekt zich in het advies niet uit over het benodigde aantal gemeenten waarin het experiment moet worden uitgevoerd. De commissie meent dat dit aantal pas kan worden bepaald als het onderzoeksontwerp door het in te schakelen onderzoeksteam is uitgewerkt. Zij spreekt wel de verwachting uit dat, om de ambitie van voldoende variatie waar te maken, aanzienlijk meer dan zes tot tien gemeenten nodig zijn. De adviescommissie onderschrijft het uitgangspunt van het kabinet dat voor een zinvolle effectmeting sprake moet zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding. Zij acht het daarbij noodzakelijk dat

er naast gemeenten waar het experiment wordt uitgevoerd, ook in controlegemeenten onderzoek naar effecten plaatsvindt.

Het kabinet heeft een brede afweging gemaakt, waarin verschillende invalshoeken zijn betrokken. De spanning met het geldende internationale en Europese recht en de zorgen bij buurlanden over mogelijke grensoverschrijdende effecten heeft het kabinet daarbij nadrukkelijk meegewogen, naast de consequenties voor toezicht en handhaving, capaciteit en middelen. Het kabinet hecht er dan ook aan om vast te houden aan een overzichtelijk experiment in zes tot tien gemeenten, zoals afgesproken in het regeerakkoord. Met het bij dit wetsvoorstel voorgestelde aantal gemeenten kunnen naar het oordeel van het kabinet zinvolle uitspraken worden gedaan over de geslotenheid van de keten en over de effecten op de volksgezondheid, criminaliteit en veiligheid en overlast, die ook in internationaal en Europees verband relevant zijn. Het kabinet neemt de suggestie van de adviescommissie over om naast de aan te wijzen deelnemende gemeenten, controlegemeenten te betrekken in het experiment. De gemeten effecten worden vergeleken met aangrenzende gemeenten, gemeenten zonder coffeeshops en met landelijke trends zoals deze in bestaande monitoringsinstrumenten worden gerapporteerd.

Uitsluitend individuele gemeenten kunnen meedoen. Zoals aangegeven tijdens het Algemeen Overleg van 20 december 2017 met de vaste Kamercommissies van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer is er geen ruimte voor samenwerkende gemeenten in regionaal verband. Uitgangspunt van het experiment is dat het uniform wordt uitgevoerd, dat wil zeggen dat in principe het experiment in alle gemeenten op dezelfde wijze wordt ingericht. Het uniforme karakter van het experiment is nodig om de resultaten in deelnemende en niet-deelnemende gemeenten te kunnen vergelijken en representatieve conclusies te kunnen trekken. Op deze wijze hoopt de regering inzicht te krijgen in de gevolgen van teelt en verkoop van hennep in een gesloten coffeeshopketen voor de volksgezondheid, de openbare orde en veiligheid en criminaliteit. De beschreven omvang wordt hiervoor afdoende geacht, terwijl tegelijkertijd het experiment beheersbaar blijft.

Gezien de politieke context waarbinnen het experiment tot stand zal komen, zal op het niveau van de amvb worden bepaald in welke gemeenten het experiment zal worden uitgevoerd omdat op die manier – vanwege de voorgeschreven voorhangprocedure van de amvb – parlementaire betrokkenheid kan worden gewaarborgd. De adviescommissie is gevraagd om in het najaar van 2018 advies uit te brengen over welke gemeenten zouden moeten deelnemen aan het experiment. Dat advies zal als basis dienen voor de aanwijzing van de gemeenten.

In verband met de beheersbaarheid en handhaafbaarheid is het voornemen om in lijn met het uitgebrachte advies van de adviescommissie, te regelen dat alle coffeeshops in een deelnemende gemeente moeten meedoen aan het experiment. Er zullen nadere regels worden gesteld aan de deelname door coffeeshops. In het onderhavige voorstel wordt voorzien in een bepaling op grond waarvan de burgemeester bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan coffeeshophouders die niet aan de voor hen geldende eisen voldoen. Dit betekent dat een coffeeshop die niet aan de regels voldoet, in het uiterste geval kan worden gesloten. Uitwerking hiervan zal in nauw overleg met het lokaal bestuur plaatsvinden.

Het is van belang te benadrukken dat buiten het experiment het huidige coffeeshopbeleid onverkort van kracht blijft in alle gemeenten met coffeeshops. Ook het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot de illegale hennepcultuur blijft ongewijzigd gehandhaafd.

4.2 De teelt van hennep ten behoeve van het experiment

De coffeeshops in de deelnemende gemeenten moeten worden voorzien van op kwaliteit gecontroleerde hennep. Daarnaast moet er voldoende hennep zijn, die bovendien in voldoende soorten beschikbaar is teneinde de coffeeshops van een representatief aanbod te kunnen voorzien. Om dit doel te bereiken voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om een of meer telers aan te wijzen. Het is van belang dat er voldoende telers zijn, zodat een monopoliepositie wordt voorkomen en de kans op voldoende variatie in soorten en de continuïteit van levering wordt vergroot. De aanwijzing van die teler(s) zal geschieden aan de hand van een transparante procedure waarbij reële mededinging gewaarborgd zal zijn. De criteria en nadere invulling van de procedure zal bij amvb worden bepaald. Tevens zullen in die amvb de gronden voor afwijzing van een aanvraag om als teler te worden aangewezen onderscheidenlijk de gronden voor intrekking van een aanwijzing worden geregeld. Daarbij zal in ieder geval worden voorzien in een vorm van screening van de (potentiële) teler(s) en de bevoegdheid om bij een negatieve uitkomst een aanvraag op die grond te mogen afwijzen onderscheidenlijk een aanwijzing te mogen intrekken. Het is de bedoeling dat in het kader van de selectieprocedure een screening wordt verricht met behulp van het instrumentarium van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob), zodat inzichtelijk wordt of er een mate van gevaar is dat een aanwijzing zal worden misbruikt voor de ontplooiing van criminele activiteiten.

In verband hiermee voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van de Wet Bibob. Tevens zal in de amvb worden bepaald dat de teelt op Nederlands grondgebied moet plaatsvinden, aangezien de teelt onder toezicht van de Nederlandse overheid moet geschieden. De aanwijzing van de teler(s) of de afwijzing van een verzoek daarom behelst een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. De aangewezen teler(s) zullen uitsluitend ten behoeve van het experiment hennep telen en moeten zorgen voor een betrouwbaar product, waarvan de kwaliteit en samenstelling door hen op deskundige wijze worden vastgesteld.

De adviescommissie heeft suggesties gedaan voor te stellen eisen aan het product, de teelt, de teler, de opslag, het testen, alsmede aan de verpakking en het vervoer. Het gaat om een kostbaar product dat onder geen beding mag weglekken naar het illegale circuit. Nadere regels hierover zullen bij amvb worden bepaald, waarbij de suggesties van de adviescommissie zullen worden betrokken.

4.3 Verkoop van hennep in coffeeshops

De in het kader van het experiment geteelde hennep zal worden geleverd aan coffeeshops in de deelnemende gemeenten, waarna de verkoop kan worden gestart. Voor deze coffeeshops worden in ieder geval de bestaande, in de Aanwijzing Opiumwet genoemde AHOJG-criteria overgenomen. Dit betekent dat voor de coffeeshops in de deelnemende gemeenten de volgende eisen in ieder geval gelden: geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit; geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden; geen parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten; geen verkoop aan

jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen (tot achttien jaar) tot een coffeeshop; en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie, oftewel hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (=5 gram). Ten aanzien van de handelsvoorraad is het voornemen om in de amvb een maximum op te nemen. De regering acht een maximale handelsvoorraad zonder enig plafond vanuit veiligheidsoverwegingen onverantwoord. Vervolgens kunnen lokaal nadere eisen worden gesteld. Wat betreft het ingezetenencriterium geldt in de huidige gedoogsituatie dat de handhaving van dit criterium lokaal maatwerk is. De vraag hoe in de deelnemende coffeeshops dient te worden omgegaan met de handhaving van het ingezetenencriterium, vormde onderdeel van de opdracht van de adviescommissie. Op het ingezetenencriterium wordt in paragraaf 5 nader ingegaan.

Naast bovenvermelde voorwaarden die zullen gelden ten aanzien van de verkoop van de hennep, zullen aanvullende voorwaarden gelden in het kader van het experiment. Het huidige beleid is gericht op ontmoediging van gebruik. Er wordt daarom ingezet op voorlichting over de risico's van het gebruik van hennep. Dat zal gebeuren in zowel deelnemende als niet-deelnemende gemeenten. Er is aandacht voor ontmoediging van gebruik in de coffeeshops van de deelnemende gemeenten. Klanten van de coffeeshop dienen actief te worden gewezen op de risico's van gebruik. Daarmee wil de regering voorkomen dat van het experiment een aanzuigende werking uitgaat door normalisering van het gebruik van hennep. Ook adequate voorlichting en preventie-interventies vormden onderdeel van het advies van de adviescommissie.

4.4 Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeshopketen

Het voorstel voorziet in de instelling van de hiervoor reeds genoemde Begeleidingscommissie. De Begeleidingscommissie krijgt tot taak om het experiment te volgen en te evalueren en daarover verslag uit te brengen. De begeleidingscommissie begeleidt tevens het nog aan te wijzen onderzoeksteam of -consortium dat de inhoudelijke en methodologische uitwerking van de opzet van de effectmeting gaat realiseren. De Begeleidingscommissie doet verslag aan de Ministers van Medische Zorg en Justitie en Veiligheid.

De regering wil met het experiment kennis en ervaring opdoen met het reguleren van de teelt en toelevering van hennep aan coffeeshops en zo inzicht verkrijgen in de effecten die daardoor optreden. Zoals hiervoor in paragraaf 1 al is toegelicht, is aan de adviescommissie verzocht te adviseren over de vraag welke effecten te meten zijn en over de wijze van meting van deze effecten. Het advies van de adviescommissie over de effectmeting zal de basis vormen voor de verdere uitwerking van de effectmeting.

De Kaderwet adviescolleges (hierna: Kaderwet) is op de Begeleidingscommissie van toepassing omdat deze wordt aangemerkt als adviescollege in de zin van artikel 1, onderdeel a, van die wet. Aan het bepaalde in de artikelen 4 en 8 van de Kaderwet over de instelling en taakomschrijving van de Begeleidingscommissie wordt voldaan in artikel 9 van dit wetsvoorstel. Ook de overige bepalingen van de Kaderwet zijn van toepassing, zodat daarmee rekening zal worden gehouden bij de verdere uitwerking van de Begeleidingscommissie.

5. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

De teelt en verkoop van hennep zijn voorwerp van regulering door internationaal en Europees recht. Het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, zoals gewijzigd door het op 30 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, (*Trb.* 1987, 90) staat het telen en de verkoop van hennep toe voor zover het gaat om geneeskundige of wetenschappelijke doeleinden en bevat de verplichting tot strafbaarstelling van overtreding van die regels (artikelen 2, vijfde lid, onderdeel b, en 4, onderdeel c). Het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (*Trb.* 1990, 94)¹⁴ bevestigt die verplichtingen (artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Sluikhandelverdrag).

In Europees verband is ten eerste relevant artikel 71, tweede lid, van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (*Trb.* 1990, 145 en *PbEU* 2000, L 239). Deze bepaling verplicht staten tot bestuurlijk en strafrechtelijk tegengaan van de verkoop, verstrekking en aflevering van verdovende middelen en stoffen.¹⁵ Verder is het Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugs-handel (*PbEU* 2004, L 335) van toepassing. Dat kaderbesluit bevestigt – in de artikelen 2 en 4 – de verplichtingen van de VN-verdragen en harmoniseert op een minimumniveau de strafmaxima voor de vrijheidsstraffen die op de verboden gedragingen dienen te worden gesteld.

Het laatste decennium zijn de opvattingen over de bestrijding van het drugsgebruik in het algemeen en van cannabis (hennep) in het bijzonder aan verandering onderhevig. Er is een tendens zichtbaar om de sancties die op het gebruik van verdovende middelen gesteld zijn te wijzigen door in plaats van vrijheidsstraffen alternatieve straffen te hanteren. Volgens de toezichthouder van de verdragen, de International Narcotics Control Board (INCB), bevatten de verdragen voldoende flexibiliteit om in deze gevallen alternatieve straffen te accommoderen. In enkele landen is sprake van veranderende opvattingen, wat in Uruguay heeft geleid tot regulering van de teelt en verkoop van cannabis. In Canada is onlangs door de Senaat een wet aangenomen dat recreatief gebruik van cannabis legaliseert.

De regering beziet de in het regeerakkoord gemaakte afspraken die tot doel hebben om in een experiment een gesloten coffeeshopketen te testen, mede in deze in beweging zijnde internationale context om nieuwe oplossingen voor recreatief gebruik van hennep te accepteren. De ervaringen van het lokale bestuur met coffeeshops hebben immers duidelijk gemaakt dat de ongereguleerde achterdeur ongewenste effecten

¹⁴ Het Enkelvoudig Verdrag is in zijn gewijzigde vorm voor Nederland in werking getreden op 28 juni 1987; het Sluikhandelverdrag is op 7 december 1993 voor Nederland in werking getreden.

¹⁵ De Schengen-uitvoeringsovereenkomst is onderdeel van het Europees recht, zoals volgt uit Besluit 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslag van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (*PbEG* 1999, L 167).

heeft vanwege het gevaar voor de volksgezondheid en de criminogene invloeden die daarvan uitgaan. Tegelijkertijd is onduidelijk of het reguleren van die achterdeur tot een uitbanning van die invloeden kan leiden. Door gedurende beperkte tijd te experimenteren met een gesloten keten van de productie van hennep bestemd voor de levering aan en verkoop in coffeeshops, kan inzicht worden gekregen in de effecten die optreden voor de volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en openbare orde. De regering ziet dit als een adequate en proportionele wijze om dat nadere inzicht te kunnen verkrijgen.

De regering beseft dat het voorgestelde experiment raakt aan de hierboven geschetste internationale regelgeving. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat de inhoud en de duur van het experiment wettelijk worden verankerd, waardoor verzekerd is dat het niet kan leiden tot een onomkeerbare situatie. Voorts ligt aan het buiten toepassing verklaren van artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet op dit moment geen veranderend inzicht over het strafbare karakter van de betreffende handelingen ten grondslag, maar is hiermee louter beoogd om te verzekeren dat de deelnemers aan het experiment niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Gelet op de omvang van het experiment gaat het hier om een zeer beperkte en louter nationale afwijking van voormelde regelgeving. Bovendien voorziet het voorgenomen experiment in een wettelijk gewaarborgde evaluatie met een sterk wetenschappelijk karakter. Het experiment zal naar verwachting dan ook nieuwe wetenschappelijke inzichten opleveren. In het licht hiervan acht de regering het experiment – gelet op het doel ervan – verdedigbaar. De regering acht het evenwel van essentieel belang om de buurlanden en andere EU-lidstaten, de Evaluatiecommissie van de EU en de INCB tijdig en op zorgvuldige wijze te informeren. Met de INCB worden hierover al afspraken gemaakt.

Naast de hierboven geschetste Europeesrechtelijke bepalingen over de bestrijding van drugsgebruik, raakt het voorgenomen experiment gesloten coffeeshopketen ook aan andere Europeesrechtelijke aspecten. Zo is hiervoor al genoemd de vraag in hoeverre het ingezetenen criterium in stand zou kunnen blijven in de gemeenten die deelnemen aan het experiment. Dit criterium, dat sinds 1 januari 2013 in alle Nederlandse gemeenten geldt op grond van de Aanwijzing Opiumwet, houdt in dat uitsluitend in Nederland woonachtige personen toegang hebben tot coffeeshops. In de zaak *Josemans* heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) geoordeeld dat de toepassing van dit criterium niet strijdig is met het beginsel van non-discriminatie en de verkeersvrijheden in het kader van de Europese interne markt. De reden daarvoor was, aldus het Hof, dat de verkoop van verdovende middelen illegaal was en er dus geen legaal «economisch en commercieel circuit» was. Tegen die achtergrond kon de klager, een coffeeshophouder uit Maastricht, zich niet op de genoemde vrijheden en het non-discriminatiebeginsel beroepen.¹⁶ In het kader van het voorgestelde experiment zal evenmin sprake zijn van een legaal economisch en commercieel circuit, als bedoeld in voormeld arrest. Dat in het kader van het experiment er in wordt voorzien dat het telen, leveren en verkopen van hennep in de gesloten coffeeshopketen gevat is van strafrechtelijke vervolging, is louter om deelname aan het experiment mogelijk te maken. Hieraan ligt op dit moment geen veranderend inzicht aan het strafbare karakter van die handelingen ten grondslag. De overwegingen van het Hof uit het arrest *Josemans* zijn derhalve ook op het experiment van toepassing.

¹⁶ HvJEU, *Josemans*, zaak C-137/05 (16 december 2010) par. 54.

In het experiment dient er volgens de adviescommissie ruimte te zijn voor verschillen in de wijze waarop gemeenten handhaving van het ingezetenen criterium invullen, afhankelijk van bijvoorbeeld regionale verhoudingen en een effectieve overlastbestrijding. Handhaving van het ingezetenen criterium wordt daarmee – net zoals in de huidige praktijk – lokaal maatwerk. De regering acht hierbij, gezien de internationale context, handhaving van het ingezetenen criterium in gemeenten aan de grens noodzakelijk. De reden hiervoor is dat met het ingezetenen criterium drugstoerisme wordt tegengegaan, hetgeen ook het dragende argument is in de rechtvaardiging van het ingezetenen criterium als gedoogcriterium in het huidige beleid.

Uit het voorgaande volgt dat, nu geen sprake is van een legaal economisch en commercieel circuit, het aanwijzen van de telers niet raakt aan Europeesrechtelijke aspecten.

6. Kabinetsbeleid inzake experimenteerbepalingen

Het voorstel bevat een experiment en is om die reden experimenteerwetgeving. Het is opgesteld in overeenstemming met het huidige kabinetsbeleid op het gebied van experimenteerwetgeving.¹⁷ Dat beleid, dat tevens is verankerd in paragraaf 2.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, schrijft een aantal criteria voor waaraan experimenteerwetgeving dient te voldoen. Zo mag uitsluitend voor een experimenteerregeling worden gekozen als de verwachting bestaat dat zinvolle experimenten mogelijk zijn. Naar onze mening is dit bij het experiment met de teelt en verkoop van hennep in een gesloten coffeeshopketen het geval, mits het experiment aan bepaalde randvoorwaarden voldoet. Zo zal het experiment uniform in verschillende gemeenten – met variatie in het type gemeenten en geografische spreiding – moeten worden uitgevoerd om representatieve conclusies te kunnen trekken over de gevolgen voor de volksgezondheid, de overlast en de criminaliteit. Daarmee wordt duidelijk in hoeverre de teelt en verkoop van hennep in een gereguleerde gesloten coffeeshopketen een alternatief zou kunnen zijn voor het gedoogbeleid.

Ook moeten het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel in acht worden genomen. Experimenteerwetgeving leidt ertoe dat voor specifieke situaties wordt afgeweken van bestaande wet- en regelgeving. Het nu voorliggende wetsvoorstel maakt duidelijk wat die afwijkingen zijn en in de amvb zullen de specifieke situaties verder worden uitgewerkt, zodat deze voor een ieder kenbaar zijn. Daarmee wordt tevens voldaan aan het rechtszekerheidsbeginsel dat vereist dat voor burgers en bedrijven duidelijk is welke regels op hen van toepassing zijn. Voorts moet de tijdelijkheid van het experiment tot uitdrukking worden gebracht. Ook hieraan voldoet het wetsvoorstel. Ten eerste omdat het wetsvoorstel een horizonbepaling bevat, oftewel een bepaling die voorziet in het vervallen van de wet na verloop van vier jaar en zes maanden na aanvang van de uitvoeringsfase (tenzij bij amvb anders wordt bepaald). Ten tweede omdat de duur van het experiment en de duur van de afzonderlijke fasen zijn gespecificeerd in het wetsvoorstel. Ten slotte moet duidelijk zijn hoe de evaluatie van het experiment zal plaatsvinden. Ook aan dit criterium wordt voldaan. Niet alleen voorziet het wetsvoorstel in de instelling van de Begeleidingscommissie, die verantwoordelijk wordt voor het volgen van het experiment en de evaluatie, ook kan de taakuitoefening door de Begeleidingscommissie zonodig nader worden ingevuld op het niveau van de amvb.

¹⁷ Interdepartementaal wetgevingsberaad «Het proberen waard. Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen» (Den Haag 2000). Beschikbaar op <http://www.kcwj.nl>.

7. Toezicht en handhaving

Zoals in paragraaf 3 is beschreven, is het voor het experiment nodig geoordeeld dat geen strafrechtelijke vervolging op grond van het verbod dat in artikel 3 van de Opiumwet is neergelegd, kan plaatsvinden ten aanzien van de in de onderdelen B en C van dat artikel opgenomen handelingen, voor zover die handelingen plaatsvinden in het kader van het onderhavige experiment met de teelt en verkoop van hennep en in overeenstemming met de eisen die aan die handelingen bij of krachtens deze wet worden gesteld. Tegelijkertijd dient te worden gewaarborgd dat deelname aan het experiment niet kan worden misbruikt om straffeloos verboden handelingen met hennep te verrichten. Om die reden zijn de handelingen die in het kader van het experiment door telers en coffeeshophouders (dan wel andere personen, zoals vervoerders) worden verricht, uitsluitend niet strafbaar indien wordt voldaan aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel ter zake van die handelingen gestelde eisen. Dit betekent dat als niet aan die eisen wordt voldaan, artikel 3 van de Opiumwet in volle omvang weer geldt.

Bij niet-naleving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde eisen zal dus zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. De grondslag voor de bestuursrechtelijke handhaving is neergelegd in de artikelen 8 tot en met 10 van dit wetsvoorstel. Artikel 8 biedt de grondslag om personen aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. Welke personen als toezichthouder zullen worden aangewezen, is afhankelijk van de nog te bepalen nadere eisen die voor deelname aan het experiment zullen gelden. Eerst aan de hand van die eisen kan worden gezien welke personen het meest toegeëigend zijn om op de naleving van die eisen toezicht te houden. Het is voorstelbaar dat bij het toezicht in ieder geval medewerkers van diverse disciplines betrokken zullen zijn. De artikelen 9 en 10 voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang bij niet-naleving van de geldende eisen. Artikel 9 regelt dit in algemene zin voor de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid, artikel 10 regelt dit specifiek voor de burgemeesters van de aangewezen gemeenten jegens de coffeeshophouders. Als uiterste middel geldt de beëindiging van de deelname van een teler of gemeente aan het experiment. Ten aanzien van de teler kunnen de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid daartoe besluiten; ten aanzien van de gemeenten zal in de amvb worden bepaald in welke gevallen de deelname tijdelijk kan worden gestaakt of worden beëindigd.

Zoals hiervoor vermeld, is het om misbruik van de deelname aan het experiment te voorkomen, noodzakelijk om bij elke overtreding van de gestelde eisen de strafbaarstellingen van de Opiumwet in volle omvang te doen herleven. Afhankelijk van de overtreding wordt bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk opgetreden. Bij een zeer ernstige overtreding zal het geïndiceerd zijn om zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk – door beëindiging van de deelname aan het experiment – op te treden. Voorkomen moet immers worden dat waar het openbaar ministerie het opportunity acht om strafrechtelijk op te treden ten aanzien van een teler of coffeeshophouder die niet deelneemt aan het experiment, dit niet het geval is bij een teler of coffeeshophouder die wel deelneemt aan het experiment. Het experiment is niet bedoeld om op dit punt rechtsongelijkheid of willekeur te creëren. Voor een goede afstemming zullen samenwerkingsafspraken worden gemaakt tussen enerzijds het Openbaar Ministerie en opsporingsambtenaren en anderzijds de personen die krachtens artikel 8 van het voorliggende voorstel belast worden met het toezicht op de naleving van de wet. Die afspraken zullen tevens betrekking hebben op mogelijke samenloop in de rechtsbescherming indien

gelijktijdig zowel een strafrechtelijk als bestuursrechtelijk traject worden ingezet. Overigens is die samenloop niet uniek voor dit experiment, gelet op de huidige mogelijkheden van de burgemeester om op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestuursrechtelijk te handhaven bij overtreding van die wet. Dat artikel geldt niet binnen het experiment, maar in het voorstel is voorzien in een vergelijkbare bevoegdheid van de burgemeesters van de aangewezen gemeenten jegens de coffeeshophouders. Hiervoor wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de artikel 3 en 10.

8. Consultatie

Het voorstel is ter consultatie gezonden aan de nationale politie, het College van procureurs-generaal (hierna: het College), de Raad voor de rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG)¹⁸.

In de ontvangen reacties zijn diverse vragen gesteld over de nadere invulling van het experiment. Ten aanzien van de telers is bijvoorbeeld gevraagd of en, zo ja, door wie en op welke grondslag deze worden gescreend en of de prijs van de door hen geteelde hennep door de overheid zal worden vastgesteld. Ten aanzien van de gemeenten is onder meer gevraagd wat de grootte van de maximale handelsvoorraad zal zijn.

In deze memorie van toelichting is waar mogelijk nader toegelicht op welke wijze bij de uitwerking van de amvb met het advies van de adviescommissie zal worden omgegaan. Wij zijn ons er van bewust dat met het wetsvoorstel en de toelichting daarop geen compleet inzicht kan worden verschaft. Dat inzicht zal alsnog worden geboden in het kader van de consultatie van de op te stellen amvb.

Ten aanzien van de ontvangen reacties wordt voorts het volgende opgemerkt.

De nationale politie heeft geadviseerd om het toezicht op de handelingen die in het kader van het experiment plaatsvinden, te beleggen bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna IGJ), in samenwerking met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, zodat de inzet van de politie beperkt is en blijft tot de opsporing van strafbare feiten. Ook het College vraagt aandacht voor de nadere uitwerking van het toezicht en het beperkt houden van de rol van de politie daarin. Daarnaast wijst het College op het belang van het aanwijzen van een grondslag voor de informatie-uitwisseling in het kader van het toezicht en de handhaving binnen het experiment. De wijze waarop het toezicht en de handhaving zal worden vormgegeven, vormt een van de onderwerpen waarover de adviescommissie is verzocht te adviseren. Bij de uiteindelijke besluitvorming op dit punt zullen de adviezen van de nationale politie en het College mede worden betrokken. De nationale politie heeft voorts geadviseerd om voor de beveiliging van de telers en de coffeeshophouders particuliere beveiligers in te zetten. Ook het College vraagt aandacht voor de veiligheid van telers en andere faciliteerders in de keten. Onder andere vanwege mogelijke afpersing en bedreiging door criminelen. Daar waar het gaat om preventieve maatregelen tegen inbraak en overvallen ligt er zeker een verantwoordelijkheid voor de ondernemer. Tegelijkertijd blijft de overheid, ook binnen dit experiment, een verantwoordelijkheid houden om personen en bedrijven te beschermen indien er reëel gevaar dreigt of wanneer de openbare orde dreigt te worden verstoord. De nadere

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

uitwerking van dit vraagstuk in de amvb zal in ieder geval in overleg met de nationale politie en het College tot stand komen.

Het College heeft verder opgemerkt dat niet duidelijk is of de nadere eisen die zullen worden gesteld aan de handelingen met hennep binnen het experiment mogelijk van invloed zijn op de handhaving van de openbare orde in een gemeente of op de bestrijding van met softdrugs gepaard gaande criminaliteit. Het kabinet wil ook weten of effecten op de handhaving van de openbare orde of criminaliteit zullen optreden en zal de Begeleidingscommissie opdracht geven om hier op te monitoren en te evalueren.

De reactie van de Raad voor de rechtspraak heeft onder meer geleid tot aanvulling van de paragrafen over de verhouding van het experiment met internationale regelgeving en de verhouding tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Ook is verduidelijkt dat de aanwijzing van de teler(s) een besluit oplevert als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De Raad heeft voorts enkele vragen gesteld over de inrichting van de procedure tot aanwijzing van de teler(s). In de voorgestelde consultatieversie stond vermeld dat dit via een Europese aanbestedingsprocedure zou verlopen. Dat zal echter niet het geval zijn, aangezien de teelt van de hennep niet op basis van een overheidsopdracht geschiedt. Op de door de Raad in dit verband gestelde vragen behoeft derhalve niet meer te worden ingegaan. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 is vermeld, zal uiteraard wel worden voorzien in een transparante en eerlijke aanwijzingsprocedure.

De Raad heeft voorgesteld om in artikel 3 van het wetsvoorstel eveneens te bepalen dat het verbod uit artikel 11a van de Opiumwet tijdens het experiment niet van toepassing is. Een dergelijke aanvulling van artikel 3 is volgens ons om de hierna vermelde redenen hetzij overbodig hetzij ongewenst. De strafbaarheid van de voorbereidingshandelingen die in artikel 11a zijn opgesomd, ontstaat doordat betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat een en ander bestemd is om de overtredingen van artikel 11, derde of vijfde lid, van de Opiumwet te begaan. De strafbedreiging van artikel 11, derde lid, heeft betrekking op het opzettelijk overtreden van het verbod van artikel 3, onder B, van de Opiumwet en dat verbod is in artikel 3, eerste lid, van dit wetsvoorstel al buiten toepassing is verklaard. Om die reden is het overbodig om artikel 11a in dit wetsvoorstel buiten toepassing te verklaren. Voor de strafbedreiging van het vijfde lid van artikel 11 geldt een soortgelijk argument. Bovendien heeft de strafbedreiging van artikel 11, vijfde lid, deels ook betrekking op het in artikel 3, onder A en D, van de Opiumwet gegeven verbod waarin als gevolg van dit wetsvoorstel geen verandering komt.

De VNG signaleert een aantal aandachtspunten die nadere uitwerking behoeven. De uitwerking van het experiment zal verduidelijkt worden zodra de amvb gereed is. Het kabinet benadrukt dat het experiment uniform en op beperkte schaal wordt uitgevoerd om ervaring op te doen met een gesloten coffeeshopketen. Verschillen in de uitvoering zullen in beperkte mate mogelijk zijn. Andere vormen van distributie en verkoop vallen buiten de reikwijdte van deze doelstelling. Wel kan de verkoop via nieuw op te richten coffeeshops verlopen. Over de tijdelijkheid van het experiment wordt – in aanvulling wat hierover in paragraaf 3 reeds is opgemerkt – het volgende. Experimentwetgeving bevat een horizonbepaling, die regelt dat de wet slechts voor een beperkte tijd van kracht is. In het geval van het onderhavige experiment bevat het voorliggende wetsvoorstel niet alleen het buiten werking zetten van wet- en regelgeving, maar het bevat ook een grondslag voor aanvullende regelgeving. Er worden nieuwe situaties gecreëerd, met rechten en verplichtingen voor

ondernemers en overheidsinstanties. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt om die reden voorzien in een overgangsfase om te voorkomen dat er een abrupt einde komt aan het experiment. Deze overgangsfase, tussen het einde van het experiment en het opnieuw gelden van de eerder buiten werking gestelde wet- en regelgeving, biedt alle betrokkenen de tijd om weer om te schakelen naar het vigerende landelijke coffeeshopbeleid. Een afbouwfase is een vorm van overgangsrecht. Het experiment duurt 4 jaar. Zonder afbouwfase zou na afloop van die 4 jaar meteen in strijd met de wet worden gehandeld, omdat de experimenteerwet dan niet meer van kracht is.

De IGJ heeft geen toezichts- en handhaafbaarheidstoets ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel uitgebracht. Zij zal deze toets verrichten ten aanzien van de nog op te stellen amvb en de daarin opgenomen uitwerking van het experiment.

9. Regeldrukgevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven, zoals ook is bevestigd in een advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) van 13 februari 2018. Als bedrijven gaan deelnemen aan het experiment zullen zij zich dienen te houden aan de daarvoor geldende regels. Dergelijke regels zullen, zoals hierboven aangegeven worden uitgewerkt in een amvb. Deze zal te zijner tijd worden voorgelegd aan het ATR.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Artikel 1 bevat enkele definitiebepalingen. Dat betreft allereerst de begrippen hennep en hasjiesj. Teneinde te benadrukken dat voor de uitleg van deze begrippen aansluiting wordt gezocht bij de Opiumwet, bevat dit artikel een verwijzing naar lijst II bij de Opiumwet. Daar wordt hennep omschreven als «elk deel van de plant van het geslacht Cannabis (hennep), waaraan de hars niet is onttrokken, met uitzondering van de zaden». Hasjiesj betreft «een gebruikelijk vast mengsel van de afgescheiden hars verkregen van planten van het geslacht Cannabis (hennep), met plantaardige elementen van deze planten».

De omschrijving van «coffeeshop» maakt duidelijk dat onder dit begrip uitsluitend wordt verstaan alcoholvrije horecagelegenheden waar handel in of gebruik van hennep of hasjiesj plaatsvindt. Deze omschrijving is overgenomen uit de Aanwijzing Opiumwet van het OM.

Ook is opgenomen een omschrijving van het begrip «gesloten coffeeshopketen». Het gaat hier om een keten waarin de teelt van hennep en de aflevering aan en verkoop daarvan in coffeeshops, dan wel enige andere handeling, bedoeld in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, plaatsvindt.

Artikel 2

Dit artikel bevat de doelomschrijving van het experiment. Hiermee wordt bewerkstelligd dat het experiment op wettelijk niveau is verankerd. De decriminalisering van de gesloten coffeeshopketen heeft uitsluitend betrekking op de verboden die zijn opgenomen in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet; strafbaarstellingen die zijn opgenomen in andere wetgeving (zoals het Wetboek van Strafrecht of fiscale wetgeving), blijven

onverkort van toepassing op de handelingen die worden verricht in het kader van het experiment.

Artikel 3

Het eerste lid van dit artikel voorziet erin dat het verbod dat in artikel 3 van de Opiumwet is neergelegd, tijdens de drie fasen van het experiment niet geldt ten aanzien van de handelingen die in de onderdelen B en C, van die wet zijn genoemd. Dat heeft tot gevolg dat alle bepalingen van de Opiumwet die naar deze verboden handelingen verwijzen, niet zullen gelden. De opheffing van het verbod geldt, zoals eerder is toegelicht, alleen voor zover die handelingen voldoen aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde voorschriften. De handelingen die in artikel 3, onderdelen A en D, van de Opiumwet, zijn genoemd (invoer, uitvoer en vervaardiging), zijn in het kader van het experiment niet relevant en blijven daarom verboden. De Opiumwet blijft daarnaast in volle omvang van toepassing op alle situaties waarin de voorschriften van het experiment niet gelden of niet worden nageleefd.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat artikel 13b van de Opiumwet niet van toepassing is voor zover het gaat om handelingen die worden verricht in het kader van het experiment. Artikel 13b biedt de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, indien in een lokaal een op grond van de Opiumwet verboden middel wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig is. In het kader van het experiment wordt in zodanige bevoegdheid voorzien door middel van artikel 10 van dit wetsvoorstel. Artikel 13b van de Opiumwet kan derhalve buiten toepassing worden verklaard voor zover het gaat om handelingen die worden verricht in het kader van het experiment. Hieruit volgt dat het artikel wel onverkort van toepassing blijft, indien het bijvoorbeeld gaat om andere drugs dan hennep of om aangetroffen drugs in een woning.

Artikel 4

Zoals hiervoor reeds is toegelicht, kent het experiment drie fasen. De eerste fase, zijnde de voorbereidingsfase, is niet geregeld in dit artikel, maar vangt aan met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel. De voorbereidingsfase duurt tot een tijdstip dat door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg wordt vastgesteld en waarvan mededeling zal worden gedaan in de Staatscourant. Op dat tijdstip vangt de experimenteerfase aan, waarvan de duur op vier jaar is bepaald. Vervolgens vangt een afbouwfase van ten hoogste zes maanden aan. Zoals eveneens hiervoor is toegelicht, kan bij amvb de duur van de regeling worden verlengd.

Artikel 5

Het eerste lid bevat een grondslag voor de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid om een of meer telers aan te wijzen die ten behoeve van het experiment hennep mogen telen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, is het voornemen om vijf tot tien telers aan te wijzen.

In het tweede lid is bepaald dat aan een aanwijzing voorschriften kunnen worden verbonden. Het voornemen is om regels die meer generieke van aard zijn, in de amvb op te nemen. Daarnaast kan het nodig zijn om voorschriften in het aanwijzingsbesluit op te nemen. Zo zal in het aanwijzingsbesluit onder meer bepaald moeten worden voor welke locatie de betreffende aanwijzing geldt.

Het derde lid bevat een aantal delegatiegrondslagen. Bij amvb worden regels gesteld over de criteria en procedure voor het selecteren en aanwijzen van de teler(s). Ook zullen bij amvb de afwijzingsgronden en intrekingsgronden van een aanwijzing worden geregeld. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 is vermeld, zal onder meer worden voorzien in een screening van de (potentiële) teler(s) en zal met het oog op het toezicht worden bepaald dat de teelt op Nederlands grondgebied moet plaatsvinden. De aanwijzing van een teler zal kunnen worden ingetrokken als hij niet langer voldoet aan de bij amvb gestelde eisen aan onder meer de teelt, de bedrijfsvoering, productinformatie en de veiligheid en kwaliteit van de geteelde hennep of de aan de aanwijzing verbonden voorschriften. Hiermee wordt verzekerd dat telers uitsluitend aan het experiment kunnen deelnemen voor zover ze zich aan de daarvoor geldende regels houden. Ter zake van een afwijzings- of intrekingsbesluit staat bezwaar en beroep open.

Artikel 6

In dit artikel is bepaald dat de aflevering aan en de verkoop van de hennep geschiedt in coffeeshops die gevestigd zijn in maximaal tien gemeenten. Dit maximumaantal is dus wettelijk vastgelegd. Bij amvb zal worden bepaald welke gemeenten aan het experiment deelnemen. Zoals reeds vermeld in paragraaf 4.1, is hiervoor gekozen vanwege de politieke context waarbinnen het experiment tot stand zal komen en om parlementaire betrokkenheid op dit punt te waarborgen.

In het tweede lid is voorzien in een delegatiegrondslag om bij amvb te bepalen in welke gevallen de deelname van een gemeente aan het experiment tijdelijk kan worden gestaakt of worden beëindigd. Hiermee is voorzien in een «noodrem» om het experiment in een gemeente – al dan niet tijdelijk – stil te leggen.

In het derde lid is voorzien in de facultatieve mogelijkheid om bij amvb te bepalen in welke gevallen de burgemeester van een deelnemende gemeente bevoegd is tot het stellen van nadere regels over de uitvoering van het experiment in die gemeente. Het gaat hier om een vangnetoptie, want in principe is het de bedoeling dat het experiment in alle deelnemende gemeenten uniform wordt uitgevoerd. Echter, niet kan worden uitgesloten dat lokaalspecifieke aspecten ertoe nopen om in een bepaalde gemeente aanvullende regels te stellen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan grensgemeenten waarbij het wenselijk is om in aanvulling op de algemene in de amvb gestelde regels, te voorzien in de mogelijkheid van maatwerk door nadere regels van de burgemeester (bijvoorbeeld ten aanzien van het ingezetenen criterium; zie paragraaf 5).

Artikel 7

Dit artikel bevat twee delegatiegrondslagen. In het eerste lid is een grondslag opgenomen voor het opstellen van een amvb waarmee regels over het experiment worden gesteld. Het opstellen van de amvb is blijkens de formulering van de eerste volzin verplicht en niet facultatief. In het eerste lid zijn de onderwerpen opgesomd waarvan op voorhand vaststaat dat daarover nadere regels moeten worden gesteld. Omdat echter niet geheel uitgesloten kan worden dat zich een op dit moment niet voorzien onderwerp aandient waarover ook nadere regels moeten worden gesteld, is de tweede volzin aldus geformuleerd dat de opgenomen onderdelen een niet-uitputtende opsomming bevatten van onderwerpen die in de amvb zullen worden geregeld.

De onderwerpen die in elk geval in de amvb zullen worden geregeld, zijn de volgende:

- onderdeel a: dit onderdeel ziet op eisen aan onder meer de teelt van hennep ten behoeve van het experiment, productinformatie en de veiligheid en kwaliteit van de geteelde hennep (onder 1°) en op eisen aan de houders van coffeeshops in deelnemende gemeenten, waaronder in ieder geval eisen aan de deelname aan het experiment, de bedrijfsvoering en de aan- en verkoop van hennep, dan wel aan het niet-deelnemen aan het experiment (onder 2°);
- onderdeel b: de ten behoeve van de evaluatie te registreren gegevens;
- onderdeel c: dit onderdeel ziet op eisen over de afbouw van het experiment. Het gaat hier om de periode van zes maanden onmiddellijk volgend op het einde van de experimenteerfase. De op te stellen regels voor de afbouwfase kunnen verplichtingen voor alle deelnemers in de gesloten coffeeshopketen bevatten en zijn erop gericht om te voorzien in een ordentelijke terugkeer naar de situatie zoals deze bestond voordat het experiment aanving. Omdat een aanwijzing van een teler kan worden ingetrokken of de deelname van een gemeente voortijdig kan worden beëindigd, is tevens voorzien in de grondslag om in de amvb te bepalen in welke gevallen de afbouw eerder kan plaatsvinden dan na afloop van de experimenteerfase.

Het tweede lid bevat een optionele grondslag voor het opstellen van een ministeriële regeling over de uitvoering van het experiment. In deze regeling kunnen uitsluitend uitvoeringsaspecten van het experiment worden geregeld in aanvulling op de bij amvb geregelde onderwerpen. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om in een relatief korte tijd een instrument in handen te hebben voor het geval het experiment bijsturing behoeft. Het gaat om (nu nog) onvoorziene omstandigheden met mogelijk nadelige gevolgen voor bijvoorbeeld de volksgezondheid of de meting van effecten van het experiment. Zij heeft dan ook het karakter van een vangnetbepaling, waarvan terughoudend gebruik zal worden gemaakt.

Artikel 8

Zoals gebruikelijk is bij wetten, wordt de aanwijzing van de toezichthouder gedelegeerd aan de voor de wet verantwoordelijke Ministers en wordt van de aanwijzing mededeling gedaan in de Staatscourant. Artikel 8 biedt hiervoor de grondslag.

Artikel 9

Ter handhaving van de bij of krachtens artikel 6 en 7 gestelde eisen zijn de Ministers voor Medische Zorg en van Justitie en Veiligheid bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Ook kunnen zij ter naleving van de in artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde verplichting tot medewerking aan toezichtshandelingen een last onder bestuursdwang opleggen.

Artikel 10

Bij het niet naleven van eisen van de experimenteerregeling door coffeeshophouders, moet de burgemeester van de gemeente waar de betreffende coffeeshop is gevestigd, kunnen ingrijpen. Artikel 10 voorziet daarom in de bevoegdheid voor de burgemeester om ter handhaving een last onder bestuursdwang te kunnen opleggen aan een coffeeshophouder. Dit betekent dat bij niet-naleving in het uiterste geval sluiting van de betreffende coffeeshop kan plaatsvinden.

Voor artikel 10 heeft artikel 13b van de Opiumwet model gestaan. Dat artikel biedt de burgemeester de bevoegdheid om op basis van die wet bestuursdwang toe te passen en woningen of voor het publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten als daar sprake is van drugshandel.

Artikel 11

Dit artikel gaat over de Begeleidingscommissie. Het eerste lid voorziet in de instelling van de Begeleidingscommissie en voegt daar de taakomschrijving aan toe. De Begeleidingscommissie heeft tot taak het experiment te volgen en te evalueren en over die evaluatie verslag te doen aan de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid. Op grond van het derde lid moet dit evaluatieverslag uiterlijk acht maanden voor afloop van het experiment worden verzonden. Het tweede lid bevat een imperatieve delegatiegrondslag om bij amvb nadere regels te stellen over de taakuitoefening door de Begeleidingscommissie, teneinde de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van die evaluatie te waarborgen. Dit is belangrijk om de experimenten tot een succes te maken, ongeacht welke conclusies het zal opleveren.

Op de amvb is de voorhangbepaling van artikel 13 van toepassing (zie de artikelsgewijze toelichting bij laatstgenoemde bepaling).

Artikel 12

Artikel 12 bevat een verplichting voor de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg om het evaluatieverslag dat zij van de Begeleidingscommissie hebben ontvangen, van een reactie met inbegrip van de gevolgen die het kabinet wenst te verbinden aan de uitkomsten van het experiment te voorzien en deze stukken, tezamen uiteraard met het evaluatieverslag zelf, aan de Eerste en Tweede Kamer te zenden. Artikel 12 schrijft hiervoor een termijn voor van vier maanden, waarmee wordt afgeweken van de termijn van drie maanden die in artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges is genoemd. Een langere reactietermijn is naar verwachting nodig in verband met een zorgvuldige totstandkoming van de kabinetsreactie, nu het hier een onderwerp betreft waarover de politiek zeer verdeeld is.

Artikel 13

Artikel 13 bevat een voorhangbepaling die erin voorziet dat de voordracht voor de krachtens de artikelen 5, derde lid, 6, 7, eerste lid, of 11, tweede lid, op te stellen amvb niet wordt gedaan nadat een ontwerp daarvan is overgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Hiermee wordt de betrokkenheid van het parlement bij het opstellen van regels ter uitwerking van het experiment, regels over het volgen en de evaluatie van het experiment door de Begeleidingscommissie en regels over de afwikkeling van het experiment gewaarborgd.

Artikel 14 en 15

Door de in artikel 14 voorgestelde wijziging in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet Bibob, wordt dit wetsvoorstel onder de werking van die wet gebracht. De reden hiervoor is dat het in het kader van de selectieprocedure die moet leiden tot de aanwijzing van een teler, van belang is dat een toetsing op grond van die wet plaatsvindt, zodat inzichtelijk wordt of er een mate van gevaar is dat een aanwijzing zal worden misbruikt voor de ontplooiing van criminele activiteiten. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de situatie op grond waarvan het Bibob-instrumentarium al in het kader van het verlenen van een ontheffing van een verbod op

artikel 2 of 3 van de Opiumwet wordt ingezet (zie artikel 1, onder c, onderdeel 3°, van de Wet Bibob). Omdat dat artikellid ook wordt aangepast in artikel V van het voorstel van de Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders (Kamerstukken II 2016/17, 34 768, nr. 2), voorziet artikel 15 in een samenloopbepaling.

Artikel 16

Dit artikel bevat de citeertitel van de wet.

Artikel 17

Deze bepaling bevat de inwerkingtredingsbepaling en een horizonbepaling, zoals gebruikelijk is bij experimenteerwetgeving. Voor het tijdstip van inwerkingtreding zal worden aangesloten bij het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten, zoals is verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de voorbereidingsfase van het experiment aanvangen.

Ingevolge de horizonbepaling vervalt de wet van rechtswege na verloop van vier jaar en zes maanden na het tijdstip waarop de experimenteerfase is begonnen, welk tijdstip op grond van artikel 4, tweede lid, van het voorstel in de Staatscourant is bekendgemaakt (tenzij bij amvb anders is bepaald). Die periode is een opsomming van de volgende perioden: vier jaar waarin het daadwerkelijke experiment plaatsvindt (artikel 4, eerste lid), binnen welke periode ook de evaluatie (artikel 9, derde lid) en de kabinetsreactie zullen worden uitgebracht (artikel 10), en vervolgens de periode van zes maanden waarin de afwikkeling van het experiment plaatsvindt (artikel 4, eerste lid). De mogelijkheid van verlenging bij amvb is hiervoor toegelicht en sluit aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voor de duidelijkheid wordt benadrukt dat de gehele duur van het experiment – vanaf de voorbereidingsfase tot aan de afbouwfase – sowieso langer zal duren dan de hiervoor genoemde periode van vier jaar en zes maanden. Die periode omvat immers niet de voorbereidingsfase. Omdat de duur daarvan niet op voorhand vaststaat, kan de totale duur van het experiment niet op voorhand worden gekwantificeerd.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins

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