

16.0.27



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Aan

Minister VWS

Deadline: 17 maart 2023

nota

Kamerbrief aanlooffase en mogelijk deelname  
Amsterdam aan het Experiment gesloten coffeeshopketen

**TER BESLISSING**

Directie Voeding,  
Gezondheidsbescherming  
en Preventie

Team 1

Opgesteld door

(Senior) Beleidsmedewerker

invws.nl

Datum

10 maart 2023

Kenmerk

3549519-1044924-VGP

Uw kenmerk

Zaaknummer

1044924

Bijlage(n)

1

**1. Aanleiding**

Tijdens het commissiedebat drugsbeleid met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 22 februari jl. heeft u toegezegd<sup>1</sup> aan het lid Michon-Derkzen (VVD) dat u een beknopte en feitelijke kamerbrief over de aanlooffase naar de Tweede Kamer zult sturen. Het lid Michon-Derkzen heeft ook gevraagd om informatie over de mogelijke deelname van Amsterdam aan het Experiment gesloten coffeeshopketen.

**2. Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd om bijgevoegde kamerbrief te ondertekenen samen met de minister van Justitie en Veiligheid en voor het tweeminutendebat drugsbeleid (in de week van 20 maart a.s.) aan de Kamer te doen toekomen.

**N.B.** De brief kan pas worden verstuurd na akkoord MJenV, de brief zal ook door haar worden ondertekend.

**3. Kernpunten**

Kernpunten kamerbrief

In de brief worden het besluitvormingsproces, de uitleg, planning, eisen en voorwaarden van de aanlooffase beschreven en wordt ingegaan op de mogelijkheid om de aanlooffase voortijdig te stoppen. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijke deelname van de gemeente Amsterdam en de aanwijzing van de tiende teler.

De brief wordt verzonden vanuit VWS omdat u tijdens het debat drugsbeleid heeft toegezegd een feitelijke en beknopte brief over de aanlooffase naar de Kamer te sturen voor het tweeminutendebat drugsbeleid (in de week van 20 maart a.s.).

Besluitvormingsproces aanlooffase

Op verzoek van de burgemeesters van Breda en Tilburg is onderzocht of op kleine schaal kan worden gestart met de levering van gereguleerde hennep en hasjes aan coffeeshops. Het doel van deze zogenaamde aanlooffase is om op kleine schaal ervaring op te doen met de keten en alle processen en systemen die hierbij komen kijken. Telers, coffeeshophouders, Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV),

<sup>1</sup> Toezegging 11107



gemeenten, vervoerders en Justid kunnen zo ervaring opdoen met de levering van hennep en hasjiesj en het toezicht hierop. Hieronder vallen bijvoorbeeld het aanbod van hennep en hasjiesj afstemmen op de vraag, het beveiligd vervoer en het gebruik van het track & trace-systeem.

**Kenmerk**  
3549519-1044924-VGP

Naar aanleiding van dit verzoek zijn gesprekken gevoerd met gemeenten, toezichthouders (IJenV en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit), het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de aangewezen telers, deelnemende coffeeshophouders en de onderzoekers over de mogelijkheid van een zogenaamde aanloopfase. Een aantal burgemeesters, de IJenV, verschillende telers en coffeeshophouders zien de voordelen van een aanloopfase, zoals het feit dat op kleine schaal geoefend kan worden en toch al eerder een start gemaakt kan worden. In deze gesprekken zijn ook door politie, OM en burgemeesters onderstaande zorgen geuit over de aanloopfase. Per punt wordt beschreven hoe hier in het aangenomen voorstel rekening mee is gehouden:

- Het dubbele handhavingsregime (gereguleerde en gedoogde producten in de coffeeshops) heeft gevolgen voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid.
  - o Daarom zijn de duur en omvang van de aanloopfase beperkt en is de mogelijkheid om voortijdig te stoppen toegevoegd.
- De aanloopfase kan het marktvoordeel versterken voor telers die door de aanloopfase al eerder kunnen starten met leveren.
  - o Daarom starten we met minimaal drie telers, is het uitgangspunt dat de aanloopfase maximaal 6 maanden duurt én mogen coffeeshops maximaal 500 gram gereguleerde producten op voorraad hebben. Bovendien kunnen telers die tijdens de aanloopfase klaar zijn om te leveren direct aansluiten.
- De aanloopfase zorgt voor verschillen tussen coffeeshops in Breda en Tilburg en in de overige gemeenten.
  - o Daarom is expliciet gemaakt dat ervaringen en leerpunten uit Breda en Tilburg met (coffeeshops in) de overige gemeenten worden gedeeld. Zo profiteren alle deelnemende gemeenten van de opgedane ervaringen tijdens de aanloopfase.
- Zorgen m.b.t. slechte kwaliteit van producten en eventuele imagoschade voor het gehele experiment.
  - o Daarom starten we met minimaal drie telers en worden coffeeshophouders niet verplicht om het gereguleerde aanbod in te kopen.

De politie en het OM hebben een aantal overdenkingen en vragen aan de ministers meegegeven, wijzende op de risico's van twee handhavingsregimes. Deze overdenkingen zien op hoe handhaafbaar een tweehandhavingsregime is, hoe daar effectief toezicht op wordt gehouden, of de rechtszekerheid niet in gevaar komt en of een dergelijk regime geen misbruik in de hand werkt. De politie en het OM stellen daarnaast dat de tijdelijke aanwezigheid van twee stromen in de coffeeshop niet aansluit bij de kern van het experiment, te weten een gesloten gedecriminaliseerde coffeeshopketen. De politie en het OM hebben laten weten dat het een politiek bestuurlijk experiment is en dat zij dit besluit zullen uitvoeren en zich vanuit hun rol uiteraard ten volle zullen inzetten.



De input uit de gesprekken met betrokken partijen heeft geresulteerd in het voorstel voor de aanloopfase<sup>2</sup> dat u op 30 januari jl. samen met de minister van JenV heeft besproken met de betrokken burgemeesters in het Bestuurlijk Overleg (BO):

**Kenmerk**  
3549519-1044924-VGP

- De aanloopfase vindt plaats in twee coffeeshopgemeenten: Breda en Tilburg.
- Tijdens de aanloopfase wordt de maximale handelsvoorraad van gereguleerde producten beperkt tot 500 gram.
- De aanloopfase start pas als minimaal drie telers gereed zijn om producten te leveren aan coffeeshops én de overgangsfase naar verwachting uiterlijk zes maanden later zal starten.

Tijdens het BO hebben burgemeesters hun input gegeven over het voorstel. Op basis van deze reacties en zorgpunten van politie en OM zijn tijdens het BO twee voorwaarden toegevoegd aan het voorstel:

- Een mogelijkheid om de aanloopfase voortijdig te stoppen. Indien de aanloopfase ernstige problemen veroorzaakt op het gebied van openbare orde en veiligheid kunnen u en MJenV na overleg met de burgemeesters besluiten dat de aanloopfase wordt stopgezet. Dit besluit zal door de burgemeesters worden geëffectueerd door de toegestane handelsvoorraad voor gereguleerde producten van 500 gram op 0 gram te zetten; en
- Een gezamenlijke communicatielijn.

Op 21 februari jl. hebben u en de minister van Justitie en Veiligheid conform het voorstel besloten een aanloopfase binnen de overgangsfase mogelijk te maken. U heeft dit in het commissiedebat drugsbeleid met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 22 februari jl. aangekondigd.

#### Besluitvormingsproces deelname elfde stad

In het coalitieakkoord is afgesproken dat een grote stad wordt toegevoegd aan het experiment. In eerdere Kamerbrieven<sup>3</sup> is de Kamer geïnformeerd dat de burgemeesters van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gevraagd zijn om interesse voor deelname kenbaar te maken vóór 8 juli 2022. De burgemeesters die interesse hebben getoond in deelname hebben hierbij voorwaarden gesteld, zoals een uitzondering op de verplichte handhaving van het ingezetenen criterium (Venlo) in een grensgemeente, een langere overgangsfase en/of deelname met coffeeshops binnen een geografisch afgebakend gebied binnen een gemeente (Amsterdam). Deze voorwaarden zijn in overweging genomen, waarbij uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn beoordeeld. Gelijkheid met andere deelnemende gemeenten is van groot belang geacht.

Het handhaven van het ingezetenen criterium voor grensgemeenten is verplicht gesteld in de wet- en regelgeving. Dit is vanwege de spanning met het geldende internationale en Europese recht en de zorgen bij buurlanden over mogelijke grensoverschrijdende effecten. Met het ingezetenen criterium wordt drugstoerisme tegengegaan. Deze redenen gaan ook op voor de gemeente Venlo waardoor afwijking van deze voorwaarde niet voor de hand ligt.

Na overweging van de consequenties voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een eventuele aanpassing van de voorwaarden, is aan de burgemeester van Amsterdam gevraagd deelname met een stadsdeel verder uit

<sup>2</sup> Zie zaaknummer 1043530

<sup>3</sup> Kamerstuk 24077 nr. 502 en Kamerstuk 24077 nr. 506



te werken. De burgemeester van Amsterdam heeft op 21 februari via een persbericht<sup>4</sup> laten weten dat de gemeente onderzoekt welk stadsdeel mee zou kunnen doen aan het experiment. De Amsterdamse driehoek heeft ingestemd met deelname aan het experiment met een stadsdeel. Amsterdam gaat de komende periode in gesprek met de coffeeshopbranche en de stadsdelen en streeft ernaar om in mei een stadsdeel te selecteren. Tevens zijn uw ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid in overleg met Amsterdam over deelname met een stadsdeel.

**Kenmerk**  
3549519-1044924-VGP

#### **4. Toelichting**

##### *a. Draagvlak politiek*

##### Aanloofase

In de Kamerbrief van 2 december jl.<sup>5</sup> is gemeld dat de verwachte start van de overgangsfase wordt uitgesteld tot het eerste kwartaal van 2024. De burgemeesters van Breda en Tilburg hebben meerdere malen aangegeven sterk voorstander hiervan te zijn. Naast enkele positieve reacties van burgemeesters heeft een aantal burgemeesters zorgen geuit over een aanloofase. Een aantal burgemeesters stelt zich neutraal op.

Hoewel niet alle stakeholders onverdeeld achter het besluit staan, wegen naar onze opvatting de voordelen van een oefenperiode op tegen de nadelen. Door de aanloofase klein te houden – in twee gemeenten met een beperkte toegestane handelsvoorraad en met minimaal drie telers die kunnen leveren – is een groot deel van de zorgpunten weggenomen. De resterende zorgpunten worden ondervangen door alle stakeholders goed te informeren en te monitoren hoe de aanloofase verloopt. Daarnaast is met de burgemeesters van Breda en Tilburg afgesproken worden dat de aanloofase gestopt wordt, zodra de noodzaak daartoe ontstaat (indien de aanloofase tot gevolg heeft dat de openbare orde of veiligheid ernstig in het geding komt).

De VVD heeft tijdens het debat vragen gesteld over hoe de input van politie en OM zijn meegenomen in het besluit, in de kamerbrief wordt dit beschreven.

##### Deelname elfde stad

In het coalitieakkoord is de wens opgenomen om een grote stad aan het experiment toe te voegen. Voor Amsterdam wordt hiervan afgeweken door deelname met een stadsdeel te onderzoeken. De unieke situatie in Amsterdam, met de aanwezigheid van stadsdelen met inwoneraantallen vergelijkbaar met grote gemeenten in Nederland, maakt de uitzondering voor deelname met een stadsdeel een te prefereren optie afgezet tegen het afwijken van een andere voorwaarde. Daarnaast zorgt deelname met een stadsdeel van Amsterdam dat ook in een G4-gemeente ervaring wordt opgedaan met het realiseren van een gesloten coffeeshopketen. In het mogelijke deelnemende stadsdeel wordt niet afgeweken van de wet- en regelgeving en gelden voor alle coffeeshops in het deelnemende stadsdeel dezelfde eisen als in de andere deelnemende gemeenten. Hoewel in het deelnemende stadsdeel alle coffeeshops mee zouden doen, leidt dit mogelijk tot onvrede onder andere coffeeshopgemeenten of coffeeshops.

<sup>4</sup> [Amsterdam wil meedoen aan het landelijk experiment gesloten coffeeshopketen - Gemeente Amsterdam](#)

<sup>5</sup> Kamerstuk 24077 nr. 506



Deelname van alle coffeeshops in heel Amsterdam, is gelet op het aantal coffeeshops, niet haalbaar.

**Kenmerk**  
3549519-1044924-VGP

*b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie*

Er is veel media-aandacht voor het experiment vanwege de vertraagde start van de overgangsfase, het besluit over de aanloopfase en eventuele deelname van de gemeente Amsterdam.

*c. Financiële en personele gevolgen*

Aanloopfase

IJenV heeft aangegeven dat het handhaven van de gesloten keten tijdens deze aanloopfase extra capaciteit vraagt. IJenV zal een uitvoeringstoets uitvoeren waarbij deze extra benodigde capaciteit in beeld wordt gebracht. Deze kosten kunnen worden gedekt met de middelen die zijn gereserveerd voor het experiment.

Deelname elfde stad

De uitbreiding met een 11de stad leidt tot extra uitgaven voor het toezicht door de burgemeester en de landelijke toezichthouders. Ook zullen er kosten bijkomen voor de wetenschappelijke effectmeting. De precieze financiële gevolgen van uitbreiding zijn nog niet bekend. Hiervoor is onder meer het aantal verkooppunten in het betreffende stadsdeel van belang. Omdat de financiële gevolgen nog niet bekend zijn, worden deze bij het te wijzigen Besluit experiment gesloten coffeeshopketen nader uitgewerkt.

*d. Juridische aspecten haalbaarheid*

Aanloopfase

De huidige regelgeving voorziet niet expliciet in een aanloopfase. Wel is de aanloopfase juridisch vorm te geven zonder aanpassing van de huidige regelgeving door het onderdeel te laten zijn van de overgangsfase. In de regelgeving zijn de aanloopfase en overgangsfase daarom niet te onderscheiden, waardoor beide fases zonder onderbreking in elkaar overlopen.

U heeft met de minister van Justitie en Veiligheid de aanloopfase afgekondigd. Dat besluit is beperkt tot de gemeenten Breda en Tilburg. Juridisch gezien betekent dit dat met het starten van de aanloopfase in deze gemeenten de overgangsfase start, met dien verstande dat via lokale regelgeving de handelsvoorraad van de gereguleerde cannabis wordt beperkt tot 500 gram. De regelgeving staat er niet aan in de weg om meerdere besluiten te nemen waarmee de overgangsfase in gemeenten afzonderlijk afgekondigd wordt. Voor de andere coffeeshopgemeenten geldt dat de overgangsfase dan nog niet gestart is. Voor hen start de overgangsfase als de ministers dat bij besluit afkondigen. In de gemeenten Breda en Tilburg zal de overgang van de aanloop- naar de 'officiële' overgangsfase tot uitdrukking komen doordat de beperking van 500 gram handelsvoorraad vervalt en in principe een weekvoorraad als handelsvoorraad mag worden aangehouden. Na de overgangsfase zal gelijktijdig voor alle coffeeshopgemeenten de experimenteerfase starten.

Met het aangenomen voorstel is getracht om juridische risico's zoveel mogelijk te mitigeren. Zo is de omvang van de aanloopfase – zowel met betrekking tot het aantal gemeenten als met betrekking tot de handelsvoorraad – zo beperkt mogelijk gehouden en wordt pas met de aanloopfase gestart als minstens drie telers producten gereed hebben om te leveren aan coffeeshops.



#### Deelname elfde stad

Eventuele deelname van een stadsdeel wordt bij de wijziging van het Besluit geregeld.

**Kenmerk**  
3549519-1044924-VGP

#### *e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)*

De brief en nota zijn intern afgestemd met WJZ. De brief en een soortgelijke nota worden ook aan de minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd.

#### *f. Gevolgen administratieve lasten*

N.v.t.

#### *g. Toezeggingen*

Met het versturen van deze brief wordt toezegging nr. 11107 afgedaan.

#### *h. Fraudetoets*

N.v.t.

### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### *a. Motivering*

Tot personen herleidbare gegevens zijn onleesbaar gemaakt vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vanwege het procesbelang van de staat is informatie onleesbaar gemaakt.