

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
t.a.v. mevrouw mr. E.D.G. Kiersch
Directeur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl
Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Ons kenmerk

4996107

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 30 oktober 2023
Onderwerp Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets inzake wijziging van het
Besluit experiment gesloten coffeeshopketen

Geachte mevrouw Kiersch,

1. Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft kennisgenomen van het concept-Besluit Experiment Gesloten Coffeeshopketen (hierna: het concept-Besluit). De Inspectie heeft in het voortraject een aantal maal met het programmateam van DGRR gesproken over de voorgenomen wijzigingen die in dit Besluit zijn verwerkt. De Inspectie heeft deze gesprekken als constructief ervaren.

De Inspectie heeft geen verzoek om een uitvoeringstoets ontvangen. De Inspectie wijst erop dat de deelname van Amsterdam-Oost aan het experiment een uitbreiding van haar bestaande taken meebrengt, met nieuwe uitdagingen voor het toezicht. Zoals hieronder uiteen zal worden gezet, ziet de Inspectie in het toezicht en de handhaving ten aanzien van cannabisconcentraten nieuwe toezichts- en handhavingstaken en een noviteit ten aanzien van de handhaving van middelen op lijst I van de Opiumwet, te weten harddrugs. Aangezien de wijzigingen in de regelgeving relevante aanvullende gevolgen hebben voor het toezicht, vindt de Inspectie het vanuit haar taak als onafhankelijk toezichthouder aangewezen om, naast de gesprekken die met het programmateam zijn gevoerd, ook uit eigen initiatief een uitvoeringstoets uit te brengen om de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen in kaart te brengen. Zie ook par. 3 van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 26 juli 2023, W16.23.00106/II. Daarin stelt de Raad van State dat bij de uitwerking van wettelijke normen inzicht moet worden geboden in de wijze waarop toezicht en handhaving plaatsvindt. Een geactualiseerde toets van de Inspectie lag volgens het advies voor de hand. Nu er sprake is van nieuwe toezichtstaken en een andere insteek dan het huidige Besluit, ligt een uitvoeringstoets van de Inspectie ook in dit geval in de rede.¹

¹ In het Advies van de Raad van State was aan de orde dat na consultatie voor een andere insteek was gekozen, zodat een geactualiseerde toets van de Inspectie in de rede lag. In dit geval is weliswaar geen sprake van een andere insteek na consultatie, noch van de introductie van open normen zoals in de Bki, maar uit het advies van de Raad van State blijkt wel dat de toezichthouder effectief moet worden betrokken in de totstandkoming van veranderde regelgeving.

2. Deelname Amsterdam-Oost aan het experiment

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Uit artikel 2, eerste lid, onderdeel b van het concept-Besluit blijkt dat Amsterdam, uitsluitend voor zover het stadsdeel Oost betreft, aan het experiment wordt toegevoegd. Dit betekent dat de coffeeshops in dit stadsdeel gaan deelnemen aan het Experiment. De coffeeshops in andere stadsdelen van Amsterdam nemen geen deel. Het is vooralsnog onduidelijk op welk moment dit gebeurt, maar de Inspectie gaat er in het kader van deze uitvoeringstoets vooralsnog vanuit dat de coffeeshops in de zogenaamde Overgangsfase starten tezamen met de coffeeshops in alle andere gemeenten (met uitzondering van Breda en Tilburg).

Datum
30 oktober 2023

Ons kenmerk
4996107

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de geslotenheid van de keten. De keuze voor een stadsdeel van Amsterdam brengt mogelijk een extra risico met zich mee voor deze geslotenheid. De Inspectie heeft weliswaar geen toezichthoudende of handhavende rol in de coffeeshops in andere stadsdelen van Amsterdam, maar zij heeft wel een toezichthoudende taak ten aanzien van de geslotenheid van de keten in de deelnemende coffeeshops. Denkbaar is dat coffeeshops in het stadsdeel Oost een link hebben met coffeeshops in andere stadsdelen van Amsterdam, waardoor in- en uitlek van cannabis uit de keten bij de deelnemende coffeeshops eenvoudig zou kunnen plaatsvinden. Dit risico kan ertoe leiden dat voor een gesloten keten op enig moment tijdens het experiment intensiever toezicht nodig is dan in een gemeente waar alle coffeeshops deelnemen.

3. Concentraten

Wijziging regelgeving

Artikel 25, eerste lid van het Besluit wordt in het concept-Besluit aldus aangevuld (aanvullingen zijn hieronder dikgedrukt weergegeven):

“De in het kader van de aanwijzing toegestane handelingen, **met uitsluitend hennep en hasjiesj** vinden volledig en uitsluitend plaats op de locatie of locaties waarvoor de aanwijzing is verleend, **en op die locatie of locaties heeft de aangewezen teler uitsluitend hennep of hasjiesj aanwezig.**”

In de concept-Toelichting wordt gesproken van een verduidelijking van toegestane handelingen. In de concept-Toelichting is opgenomen dat een coffeeshophouder of een teler die een middel dat op lijst I bij de Opiumwet staat, in de coffeeshop of teeltlocatie aanwezig heeft, daarmee niet alleen artikel 2 van de Opiumwet overtreedt, maar ook de eisen die aan hem in de regelgeving omtrent het experiment zijn gesteld. Voor telers is nadrukkelijk in de concept-Toelichting opgenomen dat het niet is toegestaan om cannabisconcentraat te vervaardigen of te gebruiken voor edibles. Verder volgt uit de concept-Toelichting dat de Inspectie aan zet is om toezicht te houden op de aanwezigheid van concentraten en bevoegd is waar nodig te handhaven bij telers. Ten aanzien van coffeeshops zijn ook de burgemeesters van de coffeeshopgemeenten bevoegd toezicht te houden op de aanwezigheid van concentraten, en zijn zij bij uitsluiting bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving.

Consequenties voor de Inspectie

Nieuwe taak

De Inspectie ging vooralsnog niet uit van toezichthoudende taken en bevoegdheden ten aanzien van cannabisconcentraat, om de volgende redenen.

Ten eerste geldt het verbod met betrekking tot hennep en hasjiesj (artikel 3 van de Opiumwet) volgens artikel 3 van de Wet EGC niet binnen de grenzen van het EGC. De Inspectie heeft een toezichthoudende en handhavende rol ten aanzien van deze middelen bij aangewezen telers en coffeeshops in deelnemende gemeenten. Cannabisconcentraat, verkregen door extractie, is een middel als bedoeld op lijst I van de Opiumwet, oftewel een harddrug. Het is derhalve op grond van artikel 2 van de Opiumwet reeds verboden dergelijke cannabisconcentraten aanwezig te hebben, te bereiden, te verwerken etc. De wet EGC brengt geen verandering in het verbod ten aanzien van middelen zoals bedoeld in lijst I van de Opiumwet (artikel 2 van de Opiumwet). Overtredingen van artikel 2 van de Opiumwet vallen onder strafrechtelijke handhaving. Zoals hieronder aan de orde zal komen heeft de Inspectie afspraken gemaakt met de strafrechtpartners over informatie-uitwisseling wanneer zij lijst-I-middelen aantreft.

Daarnaast heeft de Inspectie artikel 25 van het Besluit EGC vóór de beoogde wijziging aldus geïnterpreteerd, dat het ging om een beperking in de locatie van het teelt- en productieproces van de toegestane cannabis(producten). De artikelen 4 en 5 van het Besluit, waarin is opgenomen dat coffeeshops uitsluitend van aangewezen telers afgenomen hennep of hasjiesj aanwezig mogen hebben en verkopen, interpreteerde de Inspectie aldus dat coffeeshops geen hennep of hasjiesj van illegale telers aanwezig mogen hebben. De Inspectie heeft het Besluit, en de Toelichting daarop, niet zo vergaand geïnterpreteerd, dat hieruit ook een (bestuursrechtelijk handhaafbaar) verbod op lijst-I-middelen, te weten cannabisconcentraat, voortvloeit. Dit is ook nooit zo besproken met de Inspectie, Politie en OM. De Inspectie ging er dan ook vanuit dat cannabisconcentraat uitsluitend onder strafrechtelijke handhaving viel. De Inspectie was daarom voornemens niet actief toezicht te houden op de aanwezigheid van cannabisconcentraat. Met de strafrechtelijke partners was afgesproken dat de Inspectie de politie informeert indien inspecteurs bij de uitoefening van haar reguliere toezichtstaken (mogelijke) verboden cannabisconcentraten tegen zouden komen.

In het concept-Besluit wordt het verbod op cannabisconcentraat nadrukkelijk onder het bestuursrechtelijke toezicht en bestuursrechtelijke handhaving geschaard. Dat is in deze vorm een noviteit en ook een grote wijziging ten opzichte van het handhavingsbeleid voor harddrugs in Nederland. De Inspectie ziet de wijziging in de regelgeving dan ook als een nieuwe toezichts- en handhavingstaak binnen het EGC, die gevolgen heeft voor haar toezicht.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum

30 oktober 2023

Ons kenmerk

4996107

Gevolgen voor het toezicht

De Inspectie staat niet negatief tegenover een toezichthoudende taak ten aanzien van verboden cannabisconcentraten. Zij wenst echter wel de volgende punten naar voren te brengen.

De Inspectie zal in voorkomende gevallen haar toezichtsactiviteiten moeten uitbreiden om ook toezicht te gaan houden op cannabisconcentraten. In de praktijk betekent dit het volgende. Aan een eindproduct zoals spacecake zal de Inspectie naar verwachting niet af kunnen zien of deze is geproduceerd op basis van een verboden concentraat. De Inspectie kan mogelijk tijdens haar inspecties wel de concentraten zelf aantreffen, dan wel machines die nodig zijn om concentraten te produceren. Bij het aantreffen van een dergelijke machine zal moeten worden bewezen (bijvoorbeeld door monsternamen van resten in de machine) dat de machine daadwerkelijk is gebruikt om verboden concentraten te produceren.

In de concept-Toelichting is opgenomen dat het experiment geen ruimte biedt voor middelen die op lijst I bij de Opiumwet staan. De Inspectie vindt het positief dat in de concept-Toelichting in het kader van lijst-I-middelen nadrukkelijk wordt benoemd dat het aangewezen telers niet is toegestaan om een concentraat van cannabisplanten, verkregen door extractie van hennep of hasjiesj (al dan niet vermengd met olie), te vervaardigen of bij de vervaardiging van edibles gebruik te maken van een zodanig concentraat. De Inspectie zal haar toezicht en handhaving in dit kader dan ook richten op cannabisconcentraat.

De Inspectie adviseert in de Toelichting te verduidelijken wanneer sprake is van een verboden cannabisconcentraat en, in het verlengde hiervan, welke productiemethoden in ieder geval niet zijn toegestaan. Bij de bereiding van hasjiesj zijn namelijk verschillende productiemethoden mogelijk, met oplosmiddel en zonder oplosmiddel (zoals de Rosin-methode). Bij sommige van deze productiemethoden kan een verboden cannabisconcentraat ontstaan. Voor het toezicht en de juridische houdbaarheid van eventuele handhavingsbesluiten is het van belang dat hierover in de Toelichting zoveel mogelijk duidelijkheid bestaat.

Zoals in de concept-Toelichting terecht wordt aangekaart, zullen ten aanzien van de afbakening tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving goede afspraken gemaakt moeten worden tussen de Inspectie enerzijds en het OM en de Politie anderzijds. Immers, ook het OM blijft bevoegd om strafrechtelijk te vervolgen ten aanzien van cannabisconcentraat. Daarnaast biedt de tekst van de concept-Toelichting de ruimte voor bestuursrechtelijk toezicht en handhaving ten aanzien van andere lijst-I-middelen, zoals cocaïne en heroïne. Tegen overtredingen ten aanzien van dergelijke middelen behoort naar de mening van de Inspectie te allen tijde strafrechtelijk te worden opgetreden. De Inspectie adviseert dit nadrukkelijk in de Toelichting op te nemen. De Inspectie zal zich inspannen om de benodigde afspraken met het OM en de Politie te realiseren.

4. Financiële gevolgen

Voor de uitvoering van het toezicht op de coffeeshops in Amsterdam-Oost en het toezicht op cannabisconcentraat is voorwaardelijk dat de Inspectie voldoende

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
30 oktober 2023

Ons kenmerk
4996107

wordt gefinancierd. Over de financiële gevolgen van deze toezichtstaken en de structurele dekking daarvan, is de Inspectie reeds in overleg met het departement. De Inspectie acht het daarom niet noodzakelijk in deze uitvoeringstoets de financiële gevolgen nader in kaart te brengen.

Hoogachtend,

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
30 oktober 2023

Ons kenmerk
4996107

Esther de Kleuver
Inspecteur-Generaal Inspectie Justitie en Veiligheid