



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. mevrouw mr. D.E.S.M. Vliege,
plv. directeur Directie Veiligheid en Bestuur
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

Projectnaam
Aanlooffase

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4655007

Datum 11 mei 2023
Onderwerp UHT Aanlooffase

Geachte mevrouw Vliege,

1. Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft het plan voor de aanlooffase in het Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC) ontvangen. De aanlooffase is een aanvulling van het EGC, waarbij voorafgaand aan de overgangsfase alvast op kleine schaal wordt gestart met de levering van gereguleerde cannabis aan coffeeshops.

De Inspectie is toezichthouder op de geslotenheid van de keten binnen het experiment. Gelet op deze rol is de Inspectie ook bij de voorbereiding van het plan voor een eventuele aanlooffase betrokken geweest. Op 2 maart jl. heeft de Inspectie het plan voor een aanlooffase ontvangen.

De Inspectie wil door middel van deze uitvoerbaarheids- en handhavingstoets (UHT) reageren op dit plan. In deze brief formuleert de Inspectie een aantal aandachtspunten waarvan zij graag ziet dat deze op voorhand worden geborgd. Het betreft punten die van belang zijn voor de uitvoerbaarheid van het toezicht in de aanlooffase. Deze punten komen hieronder aan bod.

2. Aandachtspunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het toezicht in de aanlooffase

De Inspectie staat positief tegenover een aanlooffase. De aanlooffase heeft een beperkte reikwijdte, namelijk de levering van gereguleerde cannabis in twee gemeenten. De Inspectie zal in de aanlooffase toezicht houden op de deelnemende coffeeshops in deze twee gemeenten, in plaats van gedurende de rest van het experiment op coffeeshops in 10 gemeenten (of 11). Daardoor kan de Inspectie in de aanlooffase op kleine schaal de geslotenheid van de keten en het toezicht hierop testen. Indien in deze fase onvolkomenheden van het experiment aan het licht komen, kunnen deze mogelijk voor de start van de overgangsfase worden verholpen door het doorvoeren van aanpassingen.

Track & Trace-systeem

De Inspectie vindt het positief dat in het plan het belang wordt ingezien van een werkbaar Track&Trace (T&T)-systeem. De Inspectie verwacht problemen in het toezicht wanneer het T&T-systeem niet voldoende werkbaar is voor de deelnemende coffeeshops, telers en toezichthouders. Zo is zonder werkbaar T&T-systeem mogelijke uitlek uit de coffeeshopketen moeilijk controleerbaar. Dit kan een risico vormen voor het succes van de aanloopfase en de geslotenheid van de keten. Wanneer zich al in de aanloopfase grote problemen voordoen ten aanzien van de geslotenheid van de keten, kan dit negatief afstralen op de rest van het experiment en daarmee een afbreukrisico vormen voor het hele experiment. Om dit te voorkomen zijn de volgende punten van belang:

- Er moet ruim voor aanvang van de aanloopfase voor de deelnemende coffeeshops een T&T-systeem beschikbaar zijn dat technisch en praktisch goed functioneert.
- De deelnemende coffeeshops moeten door het ministerie van Justitie en Veiligheid en Justid tijdig en voldoende worden geïnformeerd over het gebruik van dit systeem.
- Zowel voorafgaand als tijdens de aanloopfase moet er een goede ondersteuning vanuit Justid beschikbaar zijn voor deelnemende coffeeshops. Bijvoorbeeld een laagdrempelige contactmogelijkheid indien de deelnemende coffeeshops vragen hebben, of problemen ondervinden tijdens het gebruik van het T&T-systeem.

Handelsvoorraad, geografische omvang en aantal deelnemende coffeeshops

De Inspectie vindt het positief dat is gekozen voor een beperkte handelsvoorraad (500 gram) van de gereguleerde cannabis voor de deelnemende coffeeshops. De beperkte handelsvoorraad draagt bij aan de uitvoerbaarheid van het toezicht op de geslotenheid van de keten in de aanloopfase, waarbij gedurende een periode van meerdere maanden zowel legaal als illegaal geteelde producten, geopend en ongeopend, in de coffeeshops aanwezig kunnen zijn. Ook vindt de Inspectie het positief dat is gekozen voor twee coffeeshopgemeenten in dezelfde provincie, te weten Brabant, waarmee de geografische omvang van de aanloopfase beperkt is. Beide punten dragen bij aan de haalbaarheid van het toezicht op de geslotenheid van de keten door de Inspectie in de aanloopfase. De capacitaire consequenties worden onder punt 3 toegelicht.

Overigens is voor de Inspectie van belang dat zij tijdig wordt geïnformeerd over welke coffeeshops voornemens zijn producten in te kopen van aangewezen telers en op welk moment. Het is belangrijk om zicht te hebben op de omvang van het aantal deelnemende partijen in de aanloopfase.

Samenwerkingsafspraken

De Inspectie wil in de aanloopfase nauw samenwerken met de burgemeesters van de twee deelnemende gemeenten om gezamenlijk en met respect voor ieders rol, optimaal toezicht te kunnen houden. De Inspectie is bevoegd toezicht te houden op de normen die zien op de geslotenheid van de keten; de gemeenten houden toezicht op de naleving van de normen die aan de coffeeshophouders zijn gesteld. Dit betekent dat zowel de gemeenten als de Inspectie bevoegd zijn toezicht te houden op de coffeeshops, voor zover het gaat om naleving van normen die zien op de geslotenheid van de keten. Alleen de burgemeesters zijn ook bevoegd tot handhaving van deze normen. De gemeenten en de Inspectie zijn allebei zelf

verantwoordelijk voor het toezicht op afstand door middel van het T&T-systeem. In het kader van de benodigde samenwerking zal de Inspectie met de betrokken gemeenten voorafgaand aan de aanloopfase nadere afspraken maken over de inrichting van het toezicht op de coffeeshops gedurende deze fase. Deze afspraken komen in aanvulling op het reeds afgesloten handhavingsarrangement, waarin onder meer is afgesproken dat de Inspectie en gemeenten met elkaar in overleg treden over, al dan niet gezamenlijke, fysieke controles. De aanvullende afspraken kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de burgemeesters nadere regels stellen over de inrichting van de coffeeshop.¹

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4655007

De Inspectie merkt hierbij nog op dat voor een effectieve uitvoering van het toezicht ook de benodigde capaciteit beschikbaar moet zijn voor de deelnemende gemeenten. Zij verwacht dat gemeenten zich hiervoor optimaal in zullen spannen.

Arbeidsomstandigheden tijdens inspecties

De Inspectie vraagt hierbij ook uw aandacht voor de arbeidsomstandigheden van haar inspecteurs tijdens inspecties in coffeeshops. De Inspectie onderzoekt op dit moment de mogelijkheden die zij, waar aangewezen in samenwerking met andere betrokken partijen, heeft om de gezondheidsrisico's voor haar inspecteurs tijdens de aanloopfase en de volgende fases in het experiment te minimaliseren.

3. Capaciteit Inspectie

De aanloopfase zal voor de Inspectie een toename van personele inzet betekenen. Er zal vanwege de aanloopfase sprake zijn van complexe en arbeidsintensievere inspecties die de Inspectie op regelmatige basis zal moeten uitvoeren gedurende een langere periode dan de oorspronkelijke overgangsfase.

De noodzaak van intensief toezicht is vooral bepaald door de omstandigheid dat in de aanloopfase sprake zal zijn van twee handelsstromen (van illegaal en legaal geteelde producten). Hierdoor kunnen producten uit het illegale circuit verkocht worden als legaal geteelde producten. Om zo veel mogelijk te voorkomen dat de illegale markt profiteert van deze situatie ten koste van de aangewezen telers en deelnemende coffeeshops, is het intensief toezicht noodzakelijk. Andere omstandigheden die het intensief toezicht noodzakelijk maken zijn de betrokkenheid van inspecteurs bij de oplossing van opstartproblemen bij coffeeshops en de start van nieuwe telers in dezelfde periode.

Hieronder licht de Inspectie toe hoe de bovengenoemde omstandigheden de behoefte aan extra capaciteit in de aanloopfase bepalen.

- **Intensievere inspecties vanwege aanwezigheid van legale en illegale producten.**

In de aanloopfase mag gedurende een langere periode (tot zes maanden) zowel legaal als illegaal geproduceerde hennep en hasjesj aanwezig zijn in de coffeeshops. Hiermee verschilt de aanloopfase wezenlijk van de overgangsfase, waarin de coffeeshops een relatief korte periode (tot zes weken) de gelegenheid krijgen hun voorraden van illegaal geproduceerde

¹ De Inspectie licht dit toe op p. 4.

hennep en hasjiesj te vervangen door legaal geproduceerde hennep en hasjiesj. De aanwezigheid van zowel legaal als illegaal geproduceerde hennep en hasjiesj maakt het toezicht complex, zeker wanneer deze situatie een langere periode voortduurt. De Inspectie vindt het van belang om scherp zicht te houden op de naleving van de EGC-normen in de aanloopfase. Het is ook van belang voor het EGC om de autoriteit van het toezicht goed neer te zetten.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4655007

De efficiëntie van het toezicht is erbij gebaat wanneer de burgemeesters aan coffeeshops voorschrijven de legale en illegaal geproduceerde producten gescheiden te bewaren in de coffeeshops (toepassing van artikel 12, aanhef en onder g van het Besluit EGC). Dit kan er ook toe leiden dat de controles ter plaatse minder lang zullen duren. De Inspectie zal hierover nadere afspraken maken met de gemeenten. Het gescheiden bewaren van producten neemt evenwel het belang van intensieve controles niet weg.

De Inspectie vindt het –gelet op bovengenoemde omstandigheden– noodzakelijk om gedurende de aanloopfase periodiek de gehele voorraad in coffeeshops controleren, waardoor een inspectie meerdere uren in beslag zal nemen.

Hierbij spelen de volgende aspecten een rol:

- De coffeeshops registreren alle verkochte verpakkingen in het eigen kassasysteem. Daarnaast moet iedere verpakking met een legaal product geregistreerd worden in het T&T-systeem. Er is geen koppeling tussen deze twee systemen. Dit brengt een risico op onjuiste registraties in het T&T-systeem mee, bijvoorbeeld doordat medewerkers vergeten om naast de gebruikelijke handeling voor de verkoop van producten ook de QR-code op de legaal geproduceerde producten voor het T&T-systeem te scannen. Omdat verkochte legale producten waarvan de QR-code niet is gescand voor het T&T-systeem niet traceerbaar zijn via dit systeem, is het scannen van de hele voorraad het enige alternatief voor de Inspectie om te bepalen of sprake is van een overtreding van EGC-normen. Dit zal in ieder geval periodiek plaatsvinden en vaker indien de Inspectie in dit kader bij bepaalde coffeeshops overtredingen constateert.
- De noodzaak om in ieder geval periodiek de hele voorraad van coffeeshops te scannen, ligt ook in het feit dat naast gereguleerde hennep en hasjiesj ook illegaal geteelde hennep en hasjiesj onverpakt in de coffeeshops aanwezig mag zijn. Aangezien voor de inspecteurs niet altijd zichtbaar zal zijn of niet-verpakte hennep en hasjiesj van legale of illegale teelt afkomstig is, zullen zij alle verpakkingen van legaal geteelde producten moeten scannen en vergelijken met het T&T-systeem om na te gaan of niet méér legaal geteelde hennep en hasjiesj onverzegeld aanwezig is dan is toegestaan.

- **Tijdens inspecties zal naar verwachting vanuit coffeeshops behoefte zijn aan uitleg en toelichting door inspecteurs.**

In de beginfase van het toezicht door de Inspectie bij de eerste teler bleek dat tijdens de inspecties veel behoefte bestond aan ondersteuning

ten aanzien van het T&T-systeem en aan uitleg van de regelgeving. Dit nam meer tijd in beslag dan voorzien. Naar verwachting wordt dit probleem deels weggenomen door de ondersteuning van Justid bij het gebruik van het T&T-systeem. Dit neemt niet weg dat medewerkers van coffeeshops waarschijnlijk gebruik gaan maken van de aanwezigheid van inspecteurs om uitleg te krijgen over hun werkwijze in het kader van de nieuwe regelgeving. Hierdoor zal een inspectie in de aanloopfase naar verwachting meer tijd in beslag nemen dan voorzien.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4655007

- **Opstartproblemen bij telers en coffeeshops manifesteren zich tegelijkertijd omdat ze starten in dezelfde periode.**

In de oorspronkelijke opzet zouden meerdere telers eerder starten dan de coffeeshops en daarmee zou de opstart van telers en coffeeshops, en de daarmee naar verwachting samenhangende problemen, verspreid worden in de tijd. Door invoering van de aanloopfase zullen de activiteiten van meerdere telers en coffeeshops in de deelnemende gemeenten in dezelfde periode aanvangen. Dit zal voor de Inspectie meer tijd vergen in het toezicht ten opzichte van de oorspronkelijke opzet. Vanwege de te verwachten opstartproblemen bij zowel de startende telers als bij de coffeeshops, zal bij beide vaker inspecties worden uitgevoerd, die bovendien langer duren.

De Inspectie benadrukt dat deugdelijk en betrouwbaar toezicht zowel op telers als coffeeshops een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van de aanloopfase en voor het hele experiment. Gelet op het evenredigheidsbeginsel zal de Inspectie zich in haar toezicht concentreren op zowel de telers als op de coffeeshops. Dat de keten bij de coffeeshops nog niet (volledig) gesloten is, omdat zij ook nog illegaal geteelde hennep en hasjes aanwezig mogen hebben, betekent niet dat de Inspectie voor toezicht op coffeeshops minder oog zal hebben. Het waarborgen van de geslotenheid van de gehele keten blijft de doelstelling.

Uit bovengenoemde blijkt, dat voor de uitvoering van het toezicht in de aanloopfase tijdelijk extra capaciteit nodig is die de Inspectie niet vanuit de huidige formatie kan invullen. De kosten voor deze extra capaciteit in de aanloopfase bedragen naar verwachting € 377.520,-. De kosten voor deze capaciteit worden mede bepaald door de vraag in hoeverre het in de huidige arbeidsmarkt en gegeven de benodigde specifieke expertise mogelijk is om personeel te vinden en aan te trekken.

Deze extra capaciteit, die onder meer nodig is vanwege het arbeidsintensieve toezicht tijdens de aanloopfase, vervalt overigens deels bij de start van de overgangsfase. Gelet op andere ontwikkelingen binnen het experiment verwacht de Inspectie echter ook na de aanloopfase extra capaciteit nodig te hebben voor het toezicht in de volgende fases van het experiment. Het gaat hier onder andere om de ontwikkeling om een elfde gemeente aan het experiment toe te voegen. De Inspectie zou graag nader met u verkennen welke mogelijkheden er zijn om deze tijdelijke capaciteit voor de aanloopfase te verbinden met de claim die zij naar verwachting binnenkort indient voor extra structurele capaciteit als gevolg van deze ontwikkeling. Mogelijk kan op het moment dat een elfde gemeente wordt toegevoegd aan het experiment de dan benodigde extra structurele capaciteit van de Inspectie deels gecombineerd worden met de invulling van de tijdelijke extra

capaciteit voor de aanloopfase. De Inspectie treedt hierover graag in overleg met u.

Hoogachtend,

De Inspecteur-generaal,
Namens deze,

H.C. Faber
Hoofdinspecteur Beschermen, Straffen en Handhaven

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4655007