



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Dep. **VERTROUWELIJK**

Ministerie Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken/Sector Straf- en sanctierecht
T.a.v. mevrouw [REDACTED]
Directeur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**
Handhavingsteam

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon

M 06 [REDACTED]
[REDACTED]@inspectie-jenv.nl

Projectnaam
Experiment Gesloten
Coffeeshop

Ons kenmerk
3467932

Uw kenmerk
343236

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

Datum 3 augustus 2021

Onderwerp Reactie op verzoek om consultatie inzake Ontwerpbesluit houdende
wijziging van het Besluit experiment gesloten

Geachte heer/mevrouw,

In het kader van de consultatieronde heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) het ontwerp-Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: het ontwerp-Besluit) en de ontwerp-Regeling experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: de ontwerp-Regeling) ontvangen.

De Inspectie is in het voortraject meermaals geconsulteerd met betrekking tot de totstandkoming van deze wijzigingen. De gesprekken hierover hebben wij als constructief ervaren en tijdens dit proces hebben we de risico's en aandachtspunten die wij identificeerden gesignaleerd en daarop is ook reeds gereageerd. Zoals verzocht hebben wij evenwel ook nog op de voorgenomen wijzigingen een uitvoeringstoets gedaan. De resultaten daarvan zijn weergegeven in deze brief. Gelet op onze betrokkenheid in het voortraject, gaan wij in de brief op hoofdlijnen in op de voor de uitvoering van ons toezicht belangrijke punten en risico's.

Algemeen

Risicogestuurd toezicht

Allereerst merkt de Inspectie op dat zij in het experiment toezicht zal houden op de zogenaamde geslotenheid van de coffeeshopketen, inclusief beveiliging en vervoer.¹ De geslotenheid van de keten omvat vele aspecten. De Inspectie is momenteel bezig haar toezicht in te regelen. Om efficiënt toezicht te kunnen houden, moet de Inspectie kiezen aan welke aspecten en betrokken ondernemingen zij aandacht besteedt. De Inspectie wil haar capaciteit en middelen inzetten waar de effectiviteit van haar toezicht het grootst is. In de praktijk zal dit betekenen dat de Inspectie toezicht houdt vanuit een combinatie van periodieke fysieke inspecties bij de aangesloten telers en coffeeshops en risicogestuurd toezicht op basis van data-analyse op afstand.

¹ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit zal toezicht houden op de naleving van de normen rondom de kwaliteit, verpakking, en het afficheringsverbod voor telers. De gemeenten zullen toezicht houden op de naleving van de normen die gelden voor coffeeshophouders.

Dep. **VERTROUWELIJK**

Pagina 1 van 5

Dep. **VERTROUWELIJK**

Risicogestuurd toezicht houdt in dat de Inspectie haar toezicht met name richt op die onderdelen van het teelt-, productie-, vervoer- en verkoopproces waar de grootste risico's bestaan ten aanzien van de geslotenheid van de keten.

De Inspectie wil haar prioriteiten en daarmee de inzet van haar toezicht bepalen door voortdurend te analyseren welke problemen er in de keten spelen en waar de meeste risico's voor de geslotenheid zitten. Zij gebruikt hiervoor de informatie die ze verkrijgt uit periodieke inspecties bij de telers en de coffeeshops, de informatie van andere toezichthouders, maar vooral de data in het Track&Trace-systeem. Het herkennen van risico's voor de geslotenheid van de keten door middel van informatie uit het Track&Trace-systeem speelt een zeer belangrijke rol.

De Inspectie heeft haar capaciteit ingericht op deze wijze van toezicht houden. Indien blijkt dat de analyse van deze informatie onvoldoende zicht geeft op de problemen in de keten, dan zullen we bijvoorbeeld vaker fysieke en periodieke inspecties moeten doen en mogelijk onze inspectiecapaciteit moeten intensiveren. Wij zullen dit jaarlijks evalueren en de resultaten delen met het programma team.

Onderstaand volgt een aantal specifieke punten aan de hand van de voorgestelde wijzigingen. De Inspectie gaat eerst in op de gevolgen voor het toezicht op de coffeeshops en daarna ten aanzien van de telers.

Coffeeshops

In de coffeeshop aanwezige proefverpakkingen

In het huidige artikel 7, tweede lid van het Besluit is opgenomen dat van elke soort hennep of hasjesj die in de coffeeshop wordt verkocht, ten behoeve van de beoordeling door klanten, maximaal 20 gram onverzegeld aanwezig mag zijn. In het ontwerp-Besluit is toegevoegd dat een coffeeshouder maximaal 150 gram hennep en hasjesj per kalendermaand mag aanwenden ten behoeve van de beoordeling door klanten.

De Inspectie staat positief tegenover een striktere maximering van het totaalgewicht hennep of hasjesj dat als proefverpakking aanwezig mag zijn. Zoals de Toelichting bij het ontwerp-Besluit vermeldt, is het onder het huidige artikel 7, tweede lid namelijk mogelijk om een grote hoeveelheid hennep of hasjesj als proefverpakking aanwezig te hebben waarop minder goed toezicht te houden is, hetgeen sneller kan leiden tot misbruik.

De Inspectie vreest echter dat een coffeeshouder de bewoordingen dat hij maximaal 150 gram hennep of hasjesj 'per kalendermaand mag aanwenden'² aldus zal interpreteren dat hij elke kalendermaand maximaal 150 gram nieuwe hennep of hasjesj uit de verpakking mag halen, zonder dat hierbij de oude proefverpakkingen hoeven te worden vernietigd of geretourneerd aan de teler.

² In de Toelichting bij artikel 7, tweede lid wordt gesproken van 'openen'.

Dep. VERTROUWELIJK

Dit zou betekenen dat er elke kalendermaand 150 gram onverzegelde hennep of hasjesj kan worden opgeteld bij eventuele onverzegelde hennep of hasjesj die in de voorgaande kalendermaand(en) is geopend om als proefverpakking te worden gebruikt. Hierdoor kunnen alsnog grotere hoeveelheden hennep of hasjesj onverzegeld aanwezig zijn in de coffeeshop. De Inspectie stelt daarom voor om in artikel 7, tweede lid op te nemen dat het een coffeeshophouder is toegestaan maximaal 150 gram hennep of hasjesj onverzegeld aanwezig te hebben ten behoeve van beoordeling door klanten.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**
Handhavingsteam

Datum
3 augustus 2021

Ons kenmerk
3467932

Vernietiging proefverpakkingen

Volgens artikel 10a, tweede lid van het ontwerp-Besluit moet de coffeeshophouder gebruikte proefverpakkingen retour zenden naar de teler of zelf vernietigen zodat deze niet langer geschikt zijn voor consumptie. De Inspectie kan zich erin vinden dat de coffeeshophouder zelf proefverpakkingen mag vernietigen. Dit omdat het allereerst gaat om beperkte hoeveelheden hennep of hasjesj³ en ten tweede gelet op de kosten verbonden aan retourzendingen, die met beveiligd vervoer moeten plaatsvinden. De Inspectie wijst er daarbij wel op dat de mogelijkheden voor het houden van toezicht op vernietiging door coffeeshophouders, mede vanwege het aantal coffeeshops (thans 79) zeer beperkt kan zijn. Derhalve bestaat er, zij het op beperktere schaal dan bij de telers, een risico op uitlek van hennep en hasjesj. Coffeeshophouders kunnen immers hennep en hasjesj als vernietigd registreren, maar feitelijk in de coffeeshop of elders verhandelen.

Afbouwfase

In het ontwerp-Besluit is de verplichting voor coffeeshophouders om zich in de afbouwfase aantoonbaar te ontdoen van de aan hen door de aangewezen telers geleverde hennep, geschrapd.⁴ In de Toelichting bij het ontwerp-Besluit is opgenomen dat, in geval van afbouw van het experiment, voor coffeeshophouders geldt dat zij na het einde van het experiment in beginsel terugkeren naar hun gedoogde status. Hiertoe wordt voorgesteld om te regelen dat de geslotenheid van de keten in de afbouwfase wordt geborgd tot en met de levering van de hennep en/of hasjesj van aangewezen telers aan coffeeshophouders.

In de afbouwfase vervalt een deel van de regelgeving waardoor deels wordt teruggekeerd naar de huidige situatie waarin verkoop wordt gedoogd. Het herleven van de gedoogsituatie na afloop van het experiment is ook de reden waarom de Inspectie zich kan vinden in het voorstel dat de coffeeshophouders zich in de afbouwfase niet van de door aangewezen telers geleverde hennep of hasjesj hoeven te ontdoen, met dien verstande dat het gaat om relatief kleine hoeveelheden. Zoals hieronder uiteen is gezet, laat het ontwerp-Besluit echter ruimte voor levering van grote hoeveelheden hennep en hasjesj in de afbouwfase.

³ Uitgaande van maximaal 150 gram tegelijk in de coffeeshop.

⁴ Het huidige artikel 42, tweede lid van het Besluit vervalt.

Dep. VERTROUWELIJK

Pagina 3 van 5

Dep. **VERTROUWELIJK**

De Inspectie ziet daarin een ongewenst maatschappelijk risico. Volgens het ontwerp-Besluit zijn de coffeeshophouders tijdens de afbouwfase niet meer verplicht zich te houden aan de regels omtrent bedrijfsadministratie⁵ en unieke identificatiemarkering⁶ nadat de hennep of hasjiesj is geleverd. Zij zijn evenmin verplicht de van de aangewezen telers afgenomen hennep en hasjiesj uitsluitend in de coffeeshops te bewaren.⁷ De coffeeshops moeten zich gedurende de afbouwfase nog wel houden aan de maximale handelsvoorraad,⁸ maar dit strookt niet met artikel 43 van het ontwerp-Besluit, waaruit blijkt dat de burgemeesters van deelnemende gemeenten in het kader van de afbouwfase geen regels meer kunnen stellen over de maximale handelsvoorraad.⁹

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**
Handhavingsteam

Datum
3 augustus 2021

Ons kenmerk
3467932

Telers moeten zich in de afbouwfase ontdoen van de hennep of hasjiesj door vernietiging of door verkoop aan coffeeshophouders.¹⁰ De Inspectie ziet hier een risico dat telers, die dan mogelijk nog over grote hoeveelheden hennep of hasjiesj beschikken, deze willen verkopen aan coffeeshophouders. De Inspectie wijst erop dat wanneer de geslotenheid van de keten niet meer kan worden gecontroleerd in de bedrijfsadministratie van de coffeeshophouders en in het Track&Trace-systeem, de coffeeshophouders de door de aangewezen telers geleverde wiet niet langer in de coffeshop hoeven te bewaren én er geen regels gesteld kunnen worden over de maximale handelsvoorraad,¹¹ de situatie kan ontstaan dat er grote hoeveelheden hennep of hasjiesj aan de coffeeshophouders worden geleverd, die vervolgens in het criminele circuit terecht kunnen komen. Dit acht de Inspectie onwenselijk.

De Inspectie stelt daarom voor om de regelgeving op dit punt aan te passen en te regelen dat, zodra er geen registratieplicht en controleerbare maximumvoorraad meer is, coffeeshops in de afbouwfase geen nieuwe cannabis meer van de aangewezen telers mogen betrekken en telers de resterende cannabis moeten vernietigen en deze niet meer aan coffeeshops mogen verkopen.

Telers

Afvalvernietiging

De Inspectie vindt het een goede ontwikkeling dat volgens het ontwerp-Besluit de teler zijn afval op de teeltlocatie moet vernietigen, aangezien op die manier toezicht kan worden gehouden op het vernietigingsproces. De Inspectie benadrukt hierbij echter wel dat de mogelijkheden voor het houden van toezicht op afvalvernietiging beperkt zijn, aangezien niet altijd met zekerheid zal kunnen worden vastgesteld dat het afval, conform de voorgeschreven vernietigingsmethode, is vernietigd. De Inspectie kan dus niet garanderen dat er via de afvalstromen geen hennep of hasjiesj uit de keten zal kunnen verdwijnen.

⁵ Artikel 11.

⁶ Artikel 33.

⁷ De verwijzing in artikel 42, eerste lid, naar artikel 5, derde lid is komen te vervallen.

⁸ In artikel 42, eerste lid is een verwijzing naar artikel 5, tweede lid toegevoegd.

⁹ In artikel 43 is de verwijzing naar artikel 12, onderdeel b komen te vervallen.

¹⁰ Artikel 41, tweede lid.

¹¹ Indien de hennep of hasjiesj niet uitsluitend in de coffeshop mag worden bewaard en de regels over bedrijfsadministratie en unieke identificatiemarkering niet meer gelden, is overschrijding van de maximale handelsvoorraad overigens zeer moeilijk vast te stellen. Wanneer er wel regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de maximale handelsvoorraad, neemt dit de zorgen van de Inspectie dan ook niet weg.

Dep. **VERTROUWELIJK**

Pagina 4 van 5

Dep. VERTROUWELIJK

De Inspectie zet erop in zo efficiënt en effectief mogelijk toezicht te houden op de afvalstromen. Uit bijlage IV bij de ontwerp-Regeling blijkt dat de Inspectie op afstand, via het Track&Trace-systeem, zal kunnen zien wanneer welke UID-nummers zijn vernietigd en welke vernietigingsmethode is gehanteerd. Daarnaast stelt de Inspectie voor de teler te verplichten te allen tijde te beschikken over een actueel afvalvernietigingsprotocol waaruit blijkt welke afvalvernietigingsmethode op dat moment wordt gehanteerd, en om deze desgevraagd aan de toezichthouder ter beschikking te stellen. De Inspectie kan dan op basis van informatie uit het Track&Trace-systeem, het afvalvernietigingsprotocol en fysieke controle op de teeltlocatie toezicht houden op de afvalstromen bij de telers.

Inspectie Justitie en
Veiligheid
Handhavingsteam

Datum
3 augustus 2021

Ons kenmerk
3467932

Bijlage IV bij de ontwerp-Regeling

Uit bijlage IV bij de ontwerp-Regeling, onder A.3 (Batchnummer) blijkt dat een registratie moet plaatsvinden in het Track&Trace-systeem 'na verwerkingshandeling met batch'. Het begrip 'verwerkingshandeling' is niet gedefinieerd zodat onduidelijk is of hiermee wordt bedoeld op de verwerking tot product, of (ook) eventuele andere be- of verwerking van plantmateriaal vóór of na het drogen (denk bijvoorbeeld aan knippen/trimmen tussen oogst en drogen). De Inspectie raadt aan het begrip 'verwerkingshandeling' te definiëren om onduidelijkheden of misverstanden te voorkomen. De Inspectie acht het van belang dat tot uitdrukking komt dat elke be- of verwerking waarbij hennep of hasjesj de keten zou kunnen verlaten, moet worden geregistreerd.

Tot slot

Tot slot merkt de Inspectie op dat het experiment gesloten coffeeshopketen, zoals ook is aangegeven in de HUF-toets van de Inspectie van november 2019, een nieuwe situatie creëert in Nederland en dat moeilijk te voorspellen is hoe de regelgeving, inclusief de daarbij behorende toezichts- en handhavingspraktijk, zal verlopen. De Inspectie vindt het dan ook een goede zaak wanneer er gedurende het experiment ruimte is om het Besluit en de Regeling nader aan te passen indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Hoogachtend,