

Vergaderjaar 2013–2014

24 077

Drugbeleid

Nr. 316

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2014

Op 25 maart 2014 spreek ik met u verder over het Nederlandse coffeeshopbeleid tijdens de tweede termijn van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid. Tijdens de eerste termijn op 19 februari jl. heb ik vijf toezeggingen gedaan:

1. Ik informeer u over:
 - a. de veronderstelde werkvoorraad bij politie, en
 - b. de beschikbare politiecapaciteit en ten koste waarvan deze capaciteit wordt ingezet;
2. Het WODC zal de beredeneerde schatting met betrekking tot het percentage wiet dat is bestemd voor de export zoals genoemd in de Criminaliteitsbeeld Analyse georganiseerde hennepcultuur 2012 valideren;
3. Ik informeer u over de opvolging van de aanbeveling van de commissie Van de Donk om een drugsautoriteit in te stellen;
4. Ik agendeer het afstandscriterium in het overleg met de VNG en ga in gesprek met «moedige moeders»;
5. Ik ga met gemeenten in gesprek over het signaal dat er minderjarigen in coffeeshops kunnen komen.

Met deze brief doe ik een aantal van deze toezeggingen, mede namens de Staatssecretaris van VWS, gestand en informeer ik u over de stand van zaken van de overige toezeggingen. Tevens bied ik u bij dezen het rapport «Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabiscultuur» aan¹.

Veronderstelde werkvoorraad bij de politie en de beschikbare politiecapaciteit

De eenheid Limburg van de Nationale Politie heeft vanaf 1 januari tot medio februari van dit jaar 52 hennepplantages onmiddellijk geruimd,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

omdat er sprake was van overlast en/of gevaarstelling, bijvoorbeeld na ontvangst van een melding. Na verificatie van de melding of daadwerkelijk sprake is van een hennepkwekerij en een opsporingsonderzoek, wordt deze zo spoedig mogelijk ontruimd. Momenteel lopen er verschillende onderzoeken op basis van tientallen meldingen. Er is geen sprake van achterstanden of een uitzonderlijke werkvoorraad, aldus de politie in Limburg. Voor het zomerreces zal ik u een overzicht doen toekomen van het landelijke beeld bij het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie van de bestrijding van hennepplantages.

Voor het feitelijk ontruimen van een hennepplantage heeft de Nationale Politie een contract afgesloten met een ontruimingsbedrijf, waarbij is afgesproken dat de ontruimer binnen één uur in heel Nederland ter plaatse is. Door deze werkwijze zijn er geen wachtlijsten. Bij diverse controles is gebleken dat de tijdsafspraken in praktijk vrijwel altijd worden gerealiseerd.

Over het jaar 2013 zijn er 600 hennepplantages aangepakt in Limburg. Dat heeft 944 verdachten opgeleverd, 464 aanhoudingen en 148 in verzekeringstellingen. Inmiddels zijn 262 onderzoeken afgesloten. Dat wil zeggen dat de politie het onderzoek heeft afgerond en het proces verbaal heeft doorgeleid naar het OM. Op basis hiervan heeft het OM 290 dagvaardingen uitgebracht.

Voor wat betreft de beschikbare politiecapaciteit merk ik op dat over de inzet van de politie afspraken worden gemaakt in de regionale driehoek. De burgemeester bespreekt de prioritering in de driehoek met de chef van de regionale eenheid. De aanpak van hennepplantages is hierbij een prioriteit. Het blijft echter een afweging van het lokale gezag.

Validatie beredeneerde schatting exportpercentage uit Criminaliteitsbeeld Analyse georganiseerde hennepcultuur 2012

Zoals in de brief van 18 december jl. (Kamerstuk 24 077, nr. 314) staat vermeld blijkt uit de Criminaliteitsbeeldanalyse Georganiseerde Hennepcultuur 2012 van het toenmalige KLPD dat de schatting, gebaseerd op het meest aannemelijke scenario, uit komt op een percentage van rond de 80 procent van de wietcultuur in Nederland die bestemd is voor de export². Ik heb geen reden om aan deze cijfers, zoals geleverd door politie en OM, te twijfelen. Dit mede gezien de voorbeelden die in de Criminaliteitsbeeldanalyse genoemd worden³ en het feit dat er meer in algemene zin in het rapport *De wereld achter de wietcultuur*, wordt geconcludeerd dat de cannabis die in Nederland wordt geproduceerd voor een belangrijk deel zijn weg vindt naar buitenlandse afnemers⁴. Ook de commissie Van de Donk schrijft dat de cultuur zich tot een belangrijke exportsector heeft ontwikkeld⁵.

Omdat discussie over de betrouwbaarheid van cijfers vermeden moet worden heb ik u tijdens de eerste termijn van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid toegezegd de beredeneerde schatting van het exportper-

² *Criminaliteitsbeeldanalyse Georganiseerde Hennepcultuur 2012*, KLPD – Dienst Nationale Recherche, blz. 64 (<http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/nationaal-dreigingsbeeld-2012/cba-georganiseerde-hennepcultuur-2012.pdf>)

³ CBA georganiseerde hennepcultuur 2012, p.65: een rechercheonderzoek waarin verdachten 300 kilo twee maal per week naar Groot-Brittannië exporteerden, een ander onderzoek waarin het ging om 300 tot 1.000 kilo per week naar Groot-Brittannië en Italië, en een laatste, hier aangehaald, onderzoek betrof ladingen van 200 tot 500 kilo per week naar Italië.

⁴ A.C.M. Spapens e.a., *De wereld achter de wietcultuur*, 2007.

⁵ Adviescommissie drugsbeleid, *Geen deuren maar daden, Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*, 2009.

centage uit de Criminaliteitsbeeld Analyse georganiseerde hennepteelt 2012 te laten valideren. In dit kader heb ik het WODC gevraagd deze beredeneerde schatting aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Het WODC heeft dit inmiddels opgepakt. Over de uitkomsten hiervan verwacht ik u na de zomer te kunnen berichten.

Drugsautoriteit

De adviescommissie Van de Donk heeft in 2009 geadviseerd over de toekomst van het Nederlandse drugsbeleid (rapport «*Geen deuren maar daden; nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*»). De commissie kwam tot de volgende aanbeveling: «Het drugsbeleid dient permanent te worden gemonitord en er dient systematischer te worden gehandhaafd en geleerd. Ook dient er meer te worden samengewerkt door de verschillende beleidsinstanties. Dit vereist een duidelijker en meer alerte integrale politieke sturing en een daartoe geëquipeerde autoriteit.⁶»

Dit advies is tijdens het kabinet Rutte I uitgewerkt. Het aantal direct bij het drugsbeleid betrokken Ministeries was door dit kabinet teruggebracht van 5 naar 3. Tegen die achtergrond is gekozen voor een regulier overleg tussen de betrokken Ministeries (VenJ, VWS en BZ) op directeursniveau. Dit door VWS gecoördineerd overleg vervult de functie van de door de commissie van de Donk aanbevolen «drugsautoriteit».

Afstandscriterium en «moedige moeders»

Uit het onderzoek «Coffeeshops in Nederland 2012» van onderzoeks- en adviesbureau Intraval⁷ dat reeds aan uw Kamer is aangeboden, komt naar voren dat van de 103 gemeenten met een coffeeshop, 83 gemeenten het afstandscriterium hebben opgenomen in het lokale coffeeshopbeleid. 20 gemeenten hebben dit criterium (nog) niet opgenomen in het lokale beleid. Wel hebben deze gemeenten veelal andere aanvullende maatregelen genomen om coffeeshops minder zichtbaar te maken voor scholieren, zoals aanpassing van de sluitingstijden. Tijdens het eerstvolgende Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) staat dit onderwerp geagendeerd en zal ik met de VNG hierover spreken. Daarnaast zal ik op korte termijn spreken met de stichting «moedige moeders». Ik zal u over de uitkomsten van beide overleggen informeren.

Jeugdcriterium

Tijdens de eerste termijn van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid werd door de Leden Van der Steur en Toorenburg de zorg geuit dat minderjarigen drugs kopen in coffeeshops. De Nationale Drugs Monitor, jaarbericht 2012, vermeldt dat het «onbekend is in hoeverre deze jongeren zelf de cannabis hebben aangekocht in een coffeeshop of dit door anderen hebben laten doen⁸». Hoewel ik hierover geen signalen heb ontvangen, heb ik het belang van handhaving geagendeerd voor het eerstvolgende SBV. Tijdens dit overleg zal ik de noodzaak tot handhaving bespreken. Volgens het hiervoor genoemde rapport van Intraval zijn overigens in 2012 8 overtredingen van het leeftijdscriterium geconstateerd. Bij constatering wordt door gemeenten conform het lokale coffeeshopbeleid opgetreden en gesanctioneerd.

⁶ Kamerstuk 24 077, nr. 237, bijlage. *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*, p. 63–64.

⁷ Kamerstuk 24 077, nr. 314 en bijlage. «*Coffeeshops in Nederland 2012; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999–2011*», Intraval 2013.

⁸ Kamerstuk 24 077, nr. 313 en bijlage. *Nationale Drugs Monitor jaarbericht 2012*, Trimbo-instituut en WODC 2013, p. 67.

Aanbieding rapport «Internationaal recht en cannabis»

Zoals toegezegd, onder meer in de brief van 18 december jl., ontvangt u bijgaand het rapport «Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabissteelt». Dit onderzoek is uitgevoerd door Prof. Dr. P.H.P.H.M.C. van Kempen en Mr. M.I. Fedorova van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Zoals uit het rapport blijkt, geven de onderzoekers een buitengewoon gedegen analyse van het bestaande juridische instrumentarium en hebben zij ook alle juridische argumenten bestudeerd die door gemeenten of in internationaal verband zijn aangedragen ten faveure van de regulering van cannabissteelt voor recreatief gebruik. De hoofdconclusie van de onderzoekers is dat er *«[...] gelet op de internationale verplichtingen inzake drugsbestrijding, geen ruimte is voor regulering van cannabissteelt ter bevoorrading van coffeeshops, in het verband van Cannabis Social Clubs of via andere modaliteiten die strekken tot recreatief gebruik door derden.»*

Gelet op de omvang van het rapport geef ik hierna op hoofdlijnen aan hoe de onderzoekers tot het oordeel komen dat de aangevoerde argumenten vóór regulering van cannabissteelt juridisch niet houdbaar zijn. Ik zal dit doen door achtereenvolgens in te gaan op de drie meest aangevoerde mogelijke grondslagen van regulering: het door Nederland gemaakte voorbehoud bij het VN verdrag van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (hierna: het Sluikhandelverdrag), de exceptie voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden en tot slot persoonlijk gebruik. Voor het overige verwijs ik naar het rapport.

Voorbehoud

Voorstanders van de regulering van cannabissteelt wijzen vaak op het door Nederland gemaakte voorbehoud bij artikel 3, lid 6 van het Sluikhandelverdrag. De onderzoekers zijn hier uitvoerig op ingegaan. Zij wijzen er op dat het voorbehoud bij het Sluikhandelverdrag uitsluitend betrekking kan hebben op die bepaling in dat specifieke verdrag. Naast het Sluikhandelverdrag is Nederland echter ook partij bij het Enkelvoudig verdrag van 1961, zoals gewijzigd in 1972. Dit verdrag bevat ook expliciete verplichtingen met betrekking tot cannabis en de teelt ervan, evenals het EU Kaderbesluit illegale drugshandel. Deze verplichtingen blijven dus onverkort gelden. Daarnaast bevat het Sluikhandelverdrag in andere bepalingen specifieke verplichtingen om cannabissteelt ten behoeve van recreatieve doeleinden te bestrijden. De onderzoekers hebben vastgesteld dat het voorbehoud daar niet op ziet, zodat ook die verplichtingen onverlet blijven.

Ten slotte blijkt, aldus de onderzoekers, uit de inhoud en achtergrond van het voorbehoud zelf dat het geen ruimte biedt om cannabissteelt ten behoeve van recreatief gebruik door derden beleidsmatig of anderszins te gedogen. Zij wijzen er in dit verband op, dat volgens internationaal publiekrecht gemaakte voorbehouden zijn gefixeerd ten opzichte van het geldende recht op het moment van het formuleren ervan: een voorbehoud kan niet worden geformuleerd of gebruikt om ruimte te houden voor eventueel toekomstige initiatieven. Uit de verdragsgeschiedenis blijkt dat er ten tijde van het maken van het voorbehoud geen verband was met het reguleren van hennepsteelt. Bovendien wijzen de onderzoekers er op dat het voorwerp en doel van het Sluikhandelverdrag

aan een dergelijke ruime interpretatie van het gemaakte voorbehoud in de weg staan.

Geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden

Een aantal gemeenten pleit op basis van de algemene exceptie van «geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden» voor regulering van de teelt ten behoeve van recreatief gebruik, al dan niet bij wijze van experiment. De onderzoekers concluderen dat hiervoor juridisch geen ruimte is, omdat de reikwijdte van deze uitzondering heel beperkt is en niet ziet op het ruime begrip volksgezondheid in het algemeen. Hierdoor zijn argumenten van de strekking dat legalisering, decriminalisering of regulering van de cannabismarkt voor recreatief gebruik tegemoet komen aan volksgezondheidsbelangen naar hun oordeel niet houdbaar in het licht van de VN-drugsverdragen en het daarop voortbouwende Europees recht.

Persoonlijk gebruik

De onderzoekers wijzen er op dat in het EU Kaderbesluit illegale drugs-handel niet ziet op teelt voor persoonlijk gebruik en dat de VN-verdragen bij teelt voor persoonlijk gebruik een lichter strafregime hanteren. Persoonlijk gebruik wil zeggen dat de cannabis uitsluitend bestemd is voor eigen gebruik en dus nooit wordt overgedragen aan een ander.

Nu zijn er volgens de onderzoekers twee manieren om naar cannabis social clubs te kijken. De eerste redenering is dat deze clubs niet onder de noemer persoonlijk gebruik vallen want er wordt voor elkaar geteeld en gezamenlijk gebruikt. Bij de tweede redenering kunnen ze wel onder de noemer persoonlijk gebruik vallen omdat het enkele feit dat er meer planten zijn samengebracht in een ruimte niet afdoet aan het feit dat elke plant een aparte eigenaar heeft. In dit laatste geval zou op grond van opportuïteitsafwegingen gekozen kunnen worden om van strafrechtelijke vervolging af te zien. De onderzoekers komen tot de conclusie dat beide redeneringen juridisch even verdedigbaar lijken. Die nuancering is het gevolg van het feit dat de verdragen geen doorslaggevende argumenten voor de ene of andere visie bevatten.

Het bovenstaande betekent volgens de onderzoekers echter niet dat landen cannabis social clubs ongemoeid kunnen laten. De onderzoekers concluderen namelijk dat de overheid op grond van de VN-verdragen in algemene zin verplicht is om elke teelt, anders dan voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden, tegen te gaan. Daarvoor geldt geen uitzondering voor persoonlijk gebruik. Dit betekent dat de overheid moet optreden bij het aantreffen van een cannabis social club, is het niet strafrechtelijk dan op zijn minst langs andere weg.

Ik concludeer dat de bevindingen uit het rapport overeenkomen met de lijn die ik, conform het standpunt van eerdere kabinetten, consistent heb uitgedragen: er is juridisch geen ruimte voor het reguleren van cannabis-teelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten