

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 3 april 2018
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/17797
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Uw kenmerk 2197278
Bijlage(n)
Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Wet uniform experiment
gesloten coffeeshopketen

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte

Bij brief van 6 februari 2018 heeft u, namens de minister van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudend een voorstel voor een Wet uniform experiment gesloten coffeeshopketen. Het wetsvoorstel is noodzakelijk om een experiment met de teelt en de verkoop van hennep voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen te realiseren. Het doel van dit experiment is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet buiten het criminele circuit aan de coffeeshops geleverd kan worden door middel van een gesloten coffeeshopketen en wat de effecten daarvan zijn.

Het Nederlandse drugsbeleid richt zich op het tegengaan en reduceren van drugsgebruik en op het voorkomen en verminderen van de maatschappelijke schade die wordt veroorzaakt door het gebruik van en de handel in drugs. Uitgangspunt van het beleid is het onderscheid dat in de Opiumwet is gemaakt tussen drugs met een onaanvaardbaar risico voor de gezondheidszorg (harddrugs, lijst I) en andere middelen (softdrugs, lijst II). Voor het recreatief gebruik van de

softdrug cannabis, die tot de lijst II-middelen behoort, worden speciale verkooppunten in de vorm van coffeeshops gedoogd. Dit is wat in de praktijk de voordeur van het coffeeshopbeleid wordt genoemd.

In de memorie van toelichting van de voorgenomen Wet uniform experiment gesloten coffeeshopketen wordt uitgelegd dat de ervaringen van het lokale bestuur met coffeeshops duidelijk hebben gemaakt dat de zogenaamde ongereguleerde achterdeur, de teelt en de verkoop aan de coffeeshops, ongewenste effecten heeft in verband met de daarmee gepaard gaande 'criminogene invloeden'. De vraag is of het reguleren van de achterdeur tot een vermindering van die criminogene invloeden kan leiden. De regering hoopt, door gedurende beperkte tijd te experimenteren met een gesloten keten van de productie van hennep bestemd voor de levering aan en verkoop in gedoogde coffeeshops, inzicht te krijgen over effecten die optreden voor de volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid of overlast.

Inleiding

Het College heeft eerder, bij brief van 15 november 2016, kenmerk PaG/B&S/17580, geadviseerd inzake het initiatiefwetsvoorstel van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet teneinde de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten coffeeshopketen).¹ Bij gelegenheid van de advisering over dit wetsvoorstel heeft het College naar voren gebracht dat naar zijn oordeel aan een regulering van 'de achterdeur' de nodige haken en ogen zitten. Het College stelt voorop dat het de standpunten, verwoord in laatstbedoelde brief, handhaaft. De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer is voorlopig opgeschort in afwachting van de uitwerking van het in het regeerakkoord aangekondigde experiment met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik.

Met het oog op dit zojuist bedoelde experiment ligt er nu een ander, meer beperkt wetsvoorstel voor, en het College is gaarne bereid ook daarover te adviseren. Het College kan zich goed voorstellen dat er wordt nagedacht over alternatief beleid waardoor de (georganiseerde) criminaliteit als gevolg van de grootschalige teelt, handel en verkoop van cannabis zal verminderen. Alom wordt erkend dat de georganiseerde misdaad een forse greep heeft op de productie van en de handel in hennep. Het is van het grootste belang dat de daarmee gepaard gaande ondermijnende werking door de georganiseerde misdaad op de maatschappij krachtig wordt bestreden. Het College zal het voorstel beoordelen vanuit het oogpunt van de handhaving van de rechtsorde en het belang van het terugdringen van de drugscriminaliteit die verband houdt met de illegale teelt van en de handel in hennep.

¹ 16-02-2017, Bijlage bij Kamerstuk 34165 nr. 14, Tweede Kamer, *onopgemaakt*

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel heeft een beperkte reikwijdte maar een redelijk lange duur, het gaat om een experiment met een looptijd van vier jaar, met daarnaast een opbouwfase van zes maanden en een afbouwfase van zes maanden. Gedurende die tijd kan de minister voor Medische Zorg op aanvraag één of meer telers aanwijzen die ten behoeve van het experiment hennep telen. De minister van Justitie en Veiligheid kan op zijn beurt minimaal zes en maximaal tien gemeenten aanwijzen waar in coffeeshops uitsluitend hennep wordt verkocht die is geteeld door de telers die door de minister voor Medische Zorg zijn aangewezen. Aldus ontstaat een gesloten setting waarbinnen het experiment wordt uitgevoerd.

De criteria en procedure voor het aanwijzen van de telers en de gemeenten, alsmede de eisen die worden gesteld aan het telen, aanwezig hebben, het bewerken en vervoeren, de bedrijfsvoering etc. zullen bij AMvB worden geregeld. De totale regelgeving waarin het experiment is vervat moet inzicht verschaffen in de vraag of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden door middel van een gesloten coffeeshopketen en wat de effecten daarvan zijn.

Het College vraagt zich af, wat wordt nu precies met het wetsvoorstel beoogd? Wanneer acht de regering het experiment geslaagd? Is het experiment geslaagd als wordt aangetoond dat de criminaliteit vermindert indien in een gesloten setting de teelt, bewerking, vervoer en verkoop aan coffeeshops wettelijk wordt geregeld? Is het experiment mislukt als de criminaliteit die gepaard gaat met de handel in softdrugs niet merkbaar vermindert? En wat is de beoogde vervolgstap als het experiment is geslaagd? Is het vervolgens de bedoeling dat voor het hele land een uniforme regeling zal worden opgesteld voor de teelt, bewerking en verkoop van hennep aan coffeeshops? Is het uiteindelijk de bedoeling, als de resultaten van het experiment daartoe aanleiding geven, om de gehele productie en verkoop van hennep voor recreatief gebruik, inclusief de verkoop in coffeeshops, uit de gedoogsfeer te halen en gereguleerd toe te staan?

Het College neemt uit hoofde van zijn functie geen standpunt in over de vraag of de productie, verkoop en gebruik van softdrugs uiteindelijk moeten worden gelegaliseerd. De beantwoording van deze vraag is voorbehouden aan de wetgever. Wel meent het College dat de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, dat beoogt een experiment met een totale duur van vijf jaar mogelijk te maken voor een in gesloten setting gereguleerde productie en verkoop van cannabis, toch ten minste zou moeten schetsen wáártoe het experiment uiteindelijk kan leiden.

Het experiment is beperkt van opzet, zes tot maximaal tien gemeenten worden in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan het experiment. Een beperkt aantal telers, mogelijk slechts één, zal door de minister voor Medische Zorg worden aangewezen. Het College is van oordeel dat het heel wel mogelijk is om in zo'n beperkte overzichtelijke gesloten setting hennep te produceren en te verkopen voor recreatief gebruik en dat daarbij criminele activiteiten van deelnemers worden uitgesloten. De eerste voorwaarde daarvoor is echter wel dat de veiligheid van de producenten en de verkopers kan worden gegarandeerd en dat het toezicht op de productie sluitend wordt georganiseerd.

Gelet op de beperkte opzet van het experiment kan niet worden verwacht dat het enige invloed uitoefent op de bestaande productie en (grootschalige) handel in cannabis en de daarmee gepaard gaande ongewenste neveneffecten. Met de illegale teelt van cannabis en de handel in hennep kunnen criminelen fortuinen verdienen. Daar zal het experiment geen verandering in kunnen brengen. In de memorie van toelichting staat dan ook op pagina 4 dat het om een kostbaar product gaat, dat onder geen beding mag weglekken naar het illegale circuit.

Hoe kostbaar dit product is wordt wellicht duidelijk als het wordt vergeleken met de opbrengst van de productie van andere, normale tuinbouwproducten zoals komkommers en tomaten. De Universiteit Wageningen vermeldt op de site Agrimatie dat het netto bedrijfsresultaat van het gemiddelde glasgroentebedrijf ongeveer 12 euro per jaar per vierkante meter bedraagt.² In geval van een ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel van een hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht berekent het openbaar ministerie een netto opbrengst van ongeveer 7000 euro per jaar per vierkante meter.³

Het College vraagt dan ook aandacht voor de veiligheid en de handhaafbaarheid van het experiment. Er zullen eisen met betrekking tot de integriteit moeten worden gesteld aan de telers en hun medewerkers die de cannabis gaan verbouwen. Zij mogen geen banden hebben met criminele organisaties. Dit geldt ook voor de medewerkers in de coffeeshop en in de distributie. Zij zullen allen moeten worden gescreend. Het College vraagt zich af aan wie de screening wordt opgedragen en op welke grondslag deze mensen worden gescreend.

Doordat hennep een kostbaar product is, en gedurende de looptijd van het experiment naar verwachting ook kostbaar blijft, zal de in de gesloten setting geproduceerde hennep voor criminelen een aantrekkelijk object voor rip-activiteiten kunnen vormen. De onderlinge concurrentie tussen criminele organisaties binnen de cannabissector is groot en onderzoek laat zien dat dit de afgelopen drie jaar in toenemende mate gepaard gaat met het gebruik van

² <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2272&indicatorID=3179>

³ Zie de documenten op de site van het OM, inclusief update 2016: <https://www.om.nl/@25044/wederrechtelijk/>

(extreem) geweld.⁴ Deze criminelen laten zich door niets tegenhouden en zullen ongetwijfeld hun oog richten op het kunnen bemachtigen van een partij hennep uit het experiment als hun dat relatief weinig moeite kost. Er moet dan ook zeker rekening worden gehouden met strafbare feiten als bedreiging, afpersing van telers en medewerkers en overvallen op en diefstallen uit de in het experiment aangewezen teeltlocaties. Mensen die in het experiment gaan werken, of zij nu hennep telen, vervoeren of anderszins facilitair diensten leveren aan het productieproces en de verkoop van hennep, zullen dus fors moeten investeren in de eigen veiligheid, zowel voor hun persoonlijke veiligheid als de veiligheid van de werkomgeving. Het College wijst erop dat dit niet te licht moet worden opgevat en vraagt zich af of daarmee bij het opstellen van het experiment voldoende rekening wordt gehouden.

In het wetsvoorstel wordt uitsluitend de grondslag gelegd voor het experiment. In een AMvB zullen, zoals hierboven al gezegd, nadere regels worden gesteld voor de selectie en aanwijzing van telers en gemeenten en de eisen waaraan het productieproces moet voldoen. Deze regels zijn nu nog niet bekend en in de memorie van toelichting worden de criteria en eisen niet nader toegelicht. Dat maakt dat er op dit moment weinig zicht is op de wijze waarop het experiment wordt ingericht. Voor de handhaving kan het uit het oogpunt van beveiliging verschil maken of er één of meer telers, mogelijk verspreid in het land, worden aangewezen die hennep mogen telen. Hoe wordt de prijs van de hennep vastgesteld, wordt dit overgelaten aan een markt zoals de huidige, of stelt de overheid de prijs vast van de geteelde hennep?

In de memorie van toelichting staat dat de vraag hoe in de deelnemende coffeeshops dient te worden omgegaan met het ingezetenen criterium een onderwerp is voor de adviescommissie. Maar het is de bedoeling dat de gemeenten die deelnemen pluriform zijn, bijvoorbeeld qua omvang en geografische spreiding. Het is dus zeer goed mogelijk dat een grensgemeente wordt aangewezen. Het College meent dat de memorie van toelichting dan toch in ieder geval een indicatie zou moeten geven over de vraag hoe in zo'n geval met het ingezetenen criterium moet worden omgegaan.

Is het met betrekking tot de gemeenten voorts de bedoeling dat een aangewezen gemeente alle in die gemeente aanwezige coffeeshops kan onderbrengen in het experiment, zodat de politie in die gemeente weet waar zij aan toe is, of worden daar ook nadere beperkingen aan gesteld? Onduidelijk is ook of de nadere eisen die worden gesteld aan het telen van cannabis, het aanwezig hebben van hennep, het bewerken en vervoeren, de bedrijfsvoering, etc. mogelijk van invloed zijn op de handhaving van de openbare orde in een gemeente of meer in het algemeen op de bestrijding van de met softdrugs gepaard gaande criminaliteit. Daarbij speelt tevens de vraag of door de pilots sprake zal zijn van een verschuiving van

⁴ Nationaal Dreigingsbeeld 2017, Georganiseerde criminaliteit

verkoop van hennep naar coffeeshops in gemeenten die niet deelnemen aan de pilots.

Het College meent dat nog onvoldoende is uitgewerkt wie belast zal zijn met het toezicht op de naleving van het experiment, welke bevoegdheden in dat kader kunnen worden toegepast en welke vervolgstappen genomen moeten worden als de voorwaarden van het experiment niet worden nageleefd. Het kan niet zo zijn dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van en toezicht op de distributieketen primair bij de politie wordt belegd. In dat verband vraagt het College zich af waar het toezicht op de naleving door de ambtenaren die daarvoor zijn aangesteld ophoudt en waar de handhaving door de politie begint. Hoe ziet het sanctiearsenaal eruit? Op welk moment houdt het bestuursrechtelijke toezicht op en onder welke omstandigheden is er plaats voor strafrechtelijke handhaving door politie en OM?

Een belangrijk punt is de vraag of de coffeeshophouders een grotere voorraad aan mogen leggen dan de huidige 500 gram. Blijft dit zo, of mogen er grotere voorraden worden aangelegd en zo ja, hoe groot mag de voorraad dan zijn? Stel dat een ondernemer in de cannabisbranche criminele antecedenten blijkt te hebben. Is dat een factor waar rekening mee zal worden gehouden? Wordt in de pilot mogelijk ook gekeken naar alternatieve vormen van (overheids)distributie van hennep? De pilot veronderstelt dat informatie moet worden gedeeld tussen toezichthouders, politie, openbaar ministerie en de departementen. Wat is de grondslag voor het delen van deze informatie? Dit zijn zo maar een aantal voor de hand liggende vragen die over het experiment kunnen worden gesteld. Het College is van oordeel dat de memorie van toelichting tekortschiet waar het gaat om het verstrekken van meer concrete informatie over de inhoud van het experiment. Het is noodzakelijk dat de praktijk wordt geraadpleegd over de inhoud van de criteria en de eisen die aan het experiment zullen worden gesteld. Het College dringt er daarom op aan dat de concept-AMvB ex artikel 5 ter advisering wordt voorgelegd aan de ketenpartners alvorens deze wordt voorgelegd aan de Raad van State en de Staten-Generaal.

Wetsvoorstel

In artikel 3 wordt bepaald dat: "Het verboden karakter van de handelingen, bedoeld in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, wordt opgeheven voor zover die handelingen worden verricht in het kader van het uniforme experiment en in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 5, eerste en tweede lid, van deze wet."

Het College vraagt zich af wat moet worden verstaan onder "het verboden karakter van de handelingen, bedoeld in artikel 3, onderdelen van de Ow, wordt

opgeheven"? Dit is een formulering die nog niet eerder in enige formele wet is gebruikt. Als het gaat om strafbepalingen waarop moet worden gehandhaafd, dan moet er sprake zijn van een verbod. Of er is geen verbod, maar dan is een strafrechtelijke handhaving ook niet mogelijk. Met het opheffen van het verboden karakter van de handelingen is voor de strafrechtspraktijk onvoldoende duidelijk wat er wordt bedoeld, geldt het verbod nu wel of niet? Het College adviseert om de formulering concreet te maken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een met artikel 3c Opiumwet vergelijkbare formulering. In artikel 3c Opiumwet staat heel concreet dat bij AMvB middelen en toepassingen kunnen worden aangewezen waarvoor een in artikel 2 of 3 Opiumwet omschreven verbod niet geldt. Of eventueel een clause zoals te vinden is aan het begin van de leden 6 en 7 van artikel 11 van de Opiumwet ('De leden x en y zijn niet van toepassing, indien...'). In verband met een eventuele strafrechtelijke handhaving merkt het College overigens op dat het wetsvoorstel geen specifieke strafbepaling bevat voor het overtreden van de voorschriften die verband houden met het experiment. Betekent dit dat bij niet-naleving van de voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt de Opiumwet ten volle kan worden gehandhaafd?

In het wetsvoorstel wordt het experiment aangeduid als "het uniforme experiment". Het College vraagt zich af welke toegevoegde waarde het woord "uniforme" heeft in relatie tot het experiment. In de memorie van toelichting wordt dit niet uitgelegd. Indien geen specifieke betekenis aan het woord "uniforme" kan worden toegekend, anders dan dat alle deelnemers zich aan de regels van het experiment dienen te houden, adviseert het College teneinde vragen over de betekenis te voorkomen om simpel te spreken over "het experiment".

Hoogachtend, 

G.T. Hofstee
plv. voorzitter

