



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de burgemeester



B201321399

ONTVANGEN 20 DEC 2013

Datum 19 december 2013
Onderwerp Coffeeshopbeleid

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Directie Veiligheid en Bestuur
DVB/BA

T 070 370 71 43
F 070 370 79 00

Ons kenmerk
466772

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

Geachte burgemeester,

Op 4 februari jl. (ons kenmerk 349190) heeft u een brief ontvangen waarin u werd gevraagd om het Ministerie van Veiligheid en Justitie op de hoogte te stellen van een aantal zaken aangaande het coffeeshopbeleid in uw gemeente. In bovengenoemde brief heeft de Minister van Veiligheid en Justitie u tevens de mogelijkheid gegeven om eventuele plannen met betrekking tot cannabisteelt bij het departement kenbaar te maken. Beide vragen werden u gesteld naar aanleiding van de toezeggingen aan de Tweede Kamer om voor 1 januari 2014 een overzicht van het lokaal maatwerk coffeeshopbeleid per gemeente te verstrekken en om eventuele plannen van gemeenten op het gebied van cannabisteelt op een rij te zetten en van een juridisch kader te voorzien.

Op basis van uw reactie en de reacties van burgemeesters van de andere coffeeshopgemeenten op bovenstaande brief, is bijgaande brief (zie bijlage) naar de Tweede Kamer gestuurd. De brief met bijgaande bijlagen is binnenkort ook op de site van de Tweede Kamer beschikbaar. Korthedshalve verwijs ik voor de bijlagen naar deze site. Ik wil van deze gelegenheid gebruik maken om u te bedanken voor uw input en u te informeren over het uiteindelijke overzicht.

Growshops

Daarnaast wil ik u nader informeren over het wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepsteelt¹. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepsteelt strafbaar te stellen. Hiermee wordt een gat in de Opiumwet gedicht, omdat het huidige instrumentarium pas kan worden ingezet als al met de teelt is begonnen. Voor zover dit voor uw gemeente van toepassing is, breng ik onder de aandacht dat vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel growshops hun huidige activiteiten niet kunnen voortzetten. De activiteiten van growshops zullen worden aangemerkt als strafbare feiten. Ik informeer u hierbij opdat u reeds voorbereidingen kunt treffen met betrekking tot de intrekking van eventueel verleende vergunningen aan growshops. De precieze datum van inwerkingtreding

¹ Zie Kamerstukken 32 842.

is nog niet bekend, aangezien het wetsvoorstel momenteel ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt. Zodra de datum van inwerkingtreding bekend is, wordt u nader bericht.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

THC-percentages

Het voornemen is om cannabis met een THC-percentages van 15% of meer naar lijst I van de Opiumwet te plaatsen. Cannabis met een dergelijk THC percentages komt hiermee onder het H-criterium van het coffeeshopbeleid te vallen. U bent hierover eerder geïnformeerd². Ook van deze maatregel is de precieze datum van inwerkingtreding nog niet bekend. Zodra de datum van inwerkingtreding bekend is, wordt u nader bericht.

Datum
19 december 2013

Ons kenmerk
466772

Hoogachtend,
De Minister van Veiligheid en Justitie
namens deze,



C. Riezebos
de directeur Veiligheid en Bestuur

² Brief van juni 2013 betreffende "THC-maatregel en uw reactie op onze brief d.d. 4 februari 2013 met onderwerp coffeeshopbeleid."



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
463287

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

Datum 18 december 2013
Onderwerp Toezeggingen coffeeshopbeleid

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) van 13 december 2012¹ heb ik u toegezegd vóór januari 2014 een brief te sturen waarin is opgenomen: (1) een inventarisatie van initiatieven en experimenten gemeenten, (2) de resultaten van onderzoek naar (kleinschalige) hennepcultuur in Europa en de VS, (3) een reactie op een artikel van de hoogleraren Jan Brouwer en Jon Schilder in het Nederlands Juristenblad van 14 december 2012, (4) een overzicht van lokaal maatwerk en (5) een overzicht van het afstands criterium in gemeenten. Verder heb ik uw Kamer toegezegd in deze brief in te gaan op (6) de "losse eindjes" van de uitvoering van het rapport Van de Donk² en (7) u te informeren over de inzet van het @MIGO-BORAS-systeem³.

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) heeft de staatssecretaris van VWS u toegezegd dat in deze brief niet alleen het strafrechtelijke aspect, maar ook het volksgezondheidsaspect wordt meegenomen.

Met deze brief doe ik deze toezeggingen, mede namens de staatssecretaris van VWS, gestand.

Aanbevelingen rapport Van de Donk

Bij brief van 27 mei 2011⁴ heeft kabinet Rutte I de inhoudelijke hoofdpunten van de adviezen uit het rapport «Geen deuren maar daden» van de commissie van de Donk⁵ onderschreven. Hoofdpunten van deze adviezen zijn:

- Het middelengebruik van minderjarigen moet sterker worden tegengegaan. Met name kwetsbare jongeren dienen beschermd te worden tegen drugs- en alcoholgebruik, tegen daarmee samenhangend probleemgedrag en tegen sociale marginalisering.

¹ TK 2012-2013 24077, 307

² Handelingen TK 2012-2013, 67

³ TK 2012-2013 24077, 312

⁴ TK 2010-2011, 24 077, nr. 259

⁵ TK 2009-2010, 24077, 253

- Coffeeshops zijn uitgegroeid tot moeilijk beheersbare grote cannabisverkooppunten. De coffeeshops moeten terug naar waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren: verkooppunten voor de lokale gebruikers (kleinschalige gelegenheden).
- Versterking en verbreding van de strijd tegen de georganiseerde misdaad is nodig.

Mede op basis van deze adviezen is er een nieuwe impuls gegeven aan het Nederlandse coffeeshopbeleid en de hoofdpunten van het coffeeshopbeleid zoals door kabinet Rutte II vastgesteld. Hierover heb ik u de afgelopen periode met diverse brieven geïnformeerd⁶, zodat er geen sprake meer is van de veronderstelde "losse eindjes". De hoofdpunten van het coffeeshopbeleid zoals door kabinet Rutte II vastgesteld, zijn:

- het weren van drugtoeristen door middel van invoering van het ingezetenen criterium;
- fasering handhaving ingezetenen criterium en lokaal maatwerk (afstandscriterium);
- illegale straathandel en drugsrunners worden hard aangepakt;
- het gehalte werkzame stoffen in softdrugs wordt aan een maximum gebonden.

Lokaal maatwerk: handhaving ingezetenen criterium

Per 1 januari 2013 maakt het ingezetenen criterium onderdeel uit van het landelijk kader van het Nederlandse gedoogbeleid, de Aanwijzing Opiumwet. Uitgangspunt is dat het lokale bestuur het coffeeshopbeleid – binnen het landelijke kader – vaststelt en de regie voert. De handhaving van dit ingezetenen criterium geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid zodat er sprake is van lokaal maatwerk.

Bij brief van 4 februari 2013 heb ik de burgemeesters van de 103 coffeeshopgemeenten in Nederland verzocht om mij voor 1 mei 2013 een afgestemd handhavingsplan (inclusief handhavingsarrangement) of een stand van zaken inzake het ingezetenen criterium te doen toekomen.

Bij brief van 27 juni 2013⁷ heb ik u een tussenstand van lokaal maatwerk (en de handhaving van het ingezetenen criterium) in gemeenten doen toekomen. In vervolg op deze tussenstand is, waar nodig, contact gezocht met gemeenten en er heeft overleg met burgemeesters plaatsgevonden. De ontvangen documenten zijn bekeken en beoordeeld op basis waarvan ik u als volgt kan informeren.

In 64 van de 103 coffeeshopgemeenten is het ingezetenen criterium opgenomen in het beleid. Uit de aangeleverde gegevens is mij gebleken dat de partners in de lokale driehoek op grond van de lokale situatie en de lokale veiligheidsproblematiek de prioriteit bepalen waarmee de aspecten van het coffeeshopbeleid (waaronder het ingezetenen criterium) worden gehandhaafd.

⁶ TK 2010-11, 24 077, nr. 259, TK 2011-12, 24 077, nrs. 265, 267, 286, 287, 289
TK 2012-13, 24077, nrs. 293 en 310

⁷ TK 2012-2013 24077, 310

30 van de 103 coffeeshopgemeenten hebben aangegeven wel voornemens te zijn het ingezetenen criterium op te nemen in het beleid maar hebben het coffeeshopbeleid nog niet gewijzigd en of opnieuw vastgesteld. Dit zal voor een groot aantal van deze (veelal kleinere) gemeenten wel op korte termijn gebeuren. Van 3 coffeeshopgemeenten die hun beleid nog niet hebben gewijzigd is nog niet duidelijk of en hoe zij invulling zullen geven aan het ingezetenen criterium.

6 gemeenten hebben aangegeven het ingezetenen criterium niet in hun beleid op te nemen.

Kortom, in 90% van de coffeeshopgemeenten maakt het ingezetenen criterium onderdeel uit of gaat dit zeer toekomstig deel uitmaken van het coffeeshopbeleid van gemeenten.

Lokaal maatwerk: afstandscriterium

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «Coffeeshops in Nederland 2012; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2011» aan. Het onderzoek laat het aantal coffeeshops in Nederland zien en beschrijft het gemeentelijk coffeeshop-, handhavings- en sanctiebeleid. Het onderzoek bevat tevens een overzicht van de toepassing van het afstandscriterium door gemeenten (zie p. 33 ev).

Van de 103 gemeenten met coffeeshops hanteerden 83 gemeenten (81%) in 2012 een afstands- of nabijheidscriterium ten opzichte van scholen. Er zijn 55 gemeenten die aangaven uit te gaan van een afstandscriterium van 250 meter of minder en 19 gemeenten die een afstand van meer dan 250 meter hanteerden. Verder golden in 84 van de 103 coffeeshopgemeenten in 2012 één of meerdere vestigingscriteria voor coffeeshops. Ik constateer dat gemeenten daar waar nodig aanvullende eisen ten aanzien van de afstand tussen een coffeeshop en een school opnemen.

Hennepteelt

Hennepteelt is reeds langere tijd onderwerp van publiek debat; de bestrijding ervan maar ook de vraag of regulering van de achterdeur van coffeeshops een mogelijke oplossing biedt voor bestaande problemen en of dit juridisch gezien mogelijk is. Hierover hebben meerdere bewindslieden, vanuit verschillende kabinetten, brieven aan uw Kamer geschreven. In deze brieven is telkenmale gecommuniceerd dat regulering geen oplossing biedt voor de genoemde problemen en dat regulering van de achterdeur bovendien internationaal rechtelijk gezien niet kan.⁸

Het (publiek) debat over de (on)wenselijkheid en (on)mogelijkheid van het reguleren van de achterdeur in het publieke domein is de laatste tijd opnieuw opgeleaid. Om tegemoet te komen aan de wens van uw Kamer heb ik toegezegd op een tweetal elementen nadere informatie in te winnen en u te berichten, te weten de gemeentelijke initiatieven en experimenten en de (kleinschalige) hennepteelt in Europa en de VS.

⁸ TK 1999-2000, 24077, nr. 75, TK 2000-2001, 24077, nr. 85, TK 2005-2006, 24077, nr. 179.

Gemeentelijke plannen

Ik heb uw Kamer toegezegd de plannen en voornemens van gemeenten op het gebied van hennepcultuur op een rij te zetten. Bij voornoemde brief van 4 februari 2013 heb ik gemeenten ook over deze toezegging geïnformeerd en aangegeven dat gemeenten die zich voor 1 april 2013 melden, bij de inventarisatie meegenomen zullen worden. In dit kader zijn 21 reacties namens in totaal 25 gemeenten ontvangen⁹. Een overzicht van de ontvangen reacties heb ik te uwer informatie bijgevoegd.

Ik heb alle reacties goed bestudeerd. Wat opvalt is dat de reacties uiteenlopend van aard zijn, zowel qua vorm als qua inhoud. Soms bestaat de reactie uit de tekst van een motie van een gemeenteraad, soms is een uitgewerkt plan opgesteld. Vrijwel alle gemeenten die gereageerd hebben, pleiten voor een proef of pilot met gereguleerde hennepcultuur. Belangrijke argumenten die zij daarbij aanvoeren zijn: de wens om de kwaliteit van de hennep te controleren, de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te versterken, het beperken van de overlast en het verhogen van de veiligheid in de buurt en de financiële voordelen die met regulering gepaard zouden kunnen gaan. De inrichting van de plannen is verschillend. Tussen de reacties zit een pleidooi voor een zogeheten sociale hennep club op medisch-wetenschappelijke gronden, terwijl andere gemeenten gekozen hebben voor een invalshoek waarbij op basis van een vergunning geteeld zou worden. Een aantal plannen gaat uit van een opzet waarbinnen productie, distributie en handel door de overheid moeten kunnen worden gecontroleerd.

Naast de bestudering van de ontvangen gemeentelijke plannen, heb ik ook met betrokken burgemeesters persoonlijk gesproken. Het is mij duidelijk dat het onderwerp illegale hennepcultuur bij hen sterk leeft. Dat begrijp ik ook heel goed. Hennepcultuur heeft in brede zin vat gekregen op de samenleving en als gevolg daarvan ervaren gemeenten overlast en criminaliteit. Het gaat hier om ernstige problematiek. De georganiseerde criminaliteit heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de huidige omvang en professionaliteit van hennepcultuur, maar ook de omvangrijke ondersteuning vanuit de 'bovenwereld' is zorgwekkend. Illegale hennepcultuur leidt tot overlast en verloedering in buurten en tot direct brandgevaar voor omliggende woningen. De leefbaarheid van een wijk wordt aangetast. Hennepcultuur levert kortom een reëel veiligheidsrisico voor de samenleving op. Terecht dan ook dat 25 burgemeesters zich sterk maken voor de aanpak van deze problematiek.

Ik heb uiteraard begrip voor de problematiek waar deze burgemeesters mee te maken hebben. Er moet een krachtige aanpak van de illegale hennepcultuur zijn en deze moet antwoord geven op de lokaal ervaren overlast. Regulering biedt hiervoor echter geen oplossing.

Het merendeel van de in Nederland geteelde hennep is bestemd voor de export. Noch de illegale plantages, noch de achterliggende (georganiseerde) criminaliteit

⁹ Breda, Deventer, Doetinchem, Drachten-Smallingerland, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Kerkrade, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Roermond, Rotterdam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Velsen, Venlo, Venray, Weert, Zwijndrecht en Zwolle

zullen met het reguleren van de teelt voor coffeeshops verdwijnen. Uit de Criminaliteitsbeeldanalyse Georganiseerde Hennepteelt 2012 van het toenmalige KLPD blijkt dat de meest aannemelijke schatting, die gebaseerd is op de gemiddelde pakkans (van 35 procent) en het gemiddelde aantal oogsten per jaar (4 oogsten) neer komt op een omvang van op de markt gebrachte hennep van gemiddeld ongeveer 448 ton en een binnenlandse consumptie van 65 ton in 2011. Dit zou betekenen dat in 2012 bijna 400 ton hennep is geëxporteerd, wat gelijk staat aan 80 procent van de totale productie.¹⁰

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

Datum
18 december 2013

Ons kenmerk
463287

De aanpak van de georganiseerde hennepeteelt is topprioriteit voor dit kabinet. Dit gebeurt via een geïntegreerde aanpak waarbij onder meer politie, Belastingdienst, bestuur, woningcorporaties en energiemaatschappijen samenwerken om te komen tot innovatieve en effectieve methoden om dit fenomeen nog gericht te kunnen tegengaan. Deze aanpak zien we ook terug bij de Taskforce aanpak georganiseerde hennepeteelt. Daarnaast laten cijfers van het OM een duidelijke stijging zien in het aantal grootschalige onderzoeken naar georganiseerde hennepeteelt: van 46 in 2009 naar 75 in 2012. Aangezien drugscriminaliteit primair winstgedreven is, investeert dit Kabinet tevens fors extra in het afnemen van crimineel vermogen.

Ook op het gebied van wetgeving staan we niet stil: door het wetsvoorstel Voorbereidingshandelingen dat door Uw Kamer is aangenomen worden handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepeteelt strafbaar gesteld, zodat tegen faciliteerders van illegale hennepeteelt kan worden opgetreden. Dit wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer.

Door een aantal gemeenten wordt gewezen op mogelijke financiële voordelen die met de regulering van hennepeteelt gepaard zouden gaan, ofwel omdat regulering van hennepeteelt het mogelijk zou maken belasting te heffen, ofwel omdat het handhavingslasten en politiecapaciteit zou besparen. Dit is een misverstand. Allereerst wijs ik er op dat het uit hoofde van Europees recht niet is toegestaan om invoerrechten en BTW te heffen op hennep omdat het een verboden middel is.¹¹ Naar analogie van de in de jurisprudentie voor de omzetbelasting en invoerrechten neergelegde lijn, kan ook van een accijnsheffing op een dergelijk product geen sprake zijn. Ook de veronderstelde besparingen op handhavingslasten door het decriminaliseren van hennep zijn dan ook niet haalbaar. Bij regulering van hennepeteelt zou de teelt in tegenstelling tot het decriminaliseren niet volledig worden vrijgegeven, maar aan een stelsel van regels worden onderworpen, waarop toezicht moet worden gehouden. Bovendien zou alle overige teelt illegaal blijven en dus handhavingsinspanningen blijven vragen. Om die reden is evenmin sprake van besparingen op de handhavingslasten.

¹⁰ *Criminaliteitsbeeldanalyse Georganiseerde Hennepteelt 2012*, KLPD – Dienst Nationale Recherche, blz. 64 (<http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/nationaal-dreigingsbeeld-2012/cba-georganiseerde-hennepteelt-2012.pdf>)

¹¹ Zie o.a. Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, zaken Horvath-Hauptzollamt Hamburg- Jonas (5 februari 1981, 50/80) en Happy Family (5 juli 1988, 289/86).

Naast de bestrijding van criminaliteit en overlast is een ander veelgehoord argument om de teelt te willen reguleren, de wens om in het kader van de volksgezondheid de kwaliteit van hennep te kunnen bewaken.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

De gereguleerde teelt van hennep op medisch wetenschappelijke gronden biedt momenteel de mogelijkheid het productieproces te controleren, waarmee kan worden gerealiseerd dat cannabis een bepaald gehalte aan werkzame stoffen bevat en kan worden nagegaan of andere (schadelijke) stoffen in de cannabis aanwezig zijn. Indien ook de teelt van hennep buiten deze gronden gereguleerd zou worden, zou het mogelijk zijn om daaraan kwaliteitseisen te stellen met het oog op de (volks)gezondheid. Deze hennep is echter geen legaal product, dus kan er ook geen sprake zijn van het reguleren van de productieketen¹².

Datum
18 december 2013

Ons kenmerk
463287

Het kabinet zet echter diverse instrumenten in ter voorkoming van gezondheidsschade die samenhangt met cannabisgebruik. Zo is er al vele jaren een leeftijdsgrens van achttien jaar voor het bezoeken van een coffeeshop, vindt in opdracht van het ministerie van VWS monitoring plaats van het gebruik van cannabis en wordt onderzoek gedaan naar steeds betere mogelijkheden van preventie en behandeling. Bescherming van de volksgezondheid is tevens een van de redenen dat het kabinet onderscheid wil maken tussen hennep met een hoog en een laag THC-gehalte en slechts laatstbedoelde hennep in coffeeshops wil toelaten¹³.

Ik stel verder vast dat niet alle gemeenten zich uitlaten over de mogelijke juridische basis voor hun plannen. Waar zij dit wel doen, geven de meeste gemeenten aan hun plannen van een juridische basis te kunnen voorzien door een uitbreiding van het huidige gedoogbeleid of een uitbreiding van het huidige ontheffingsstelsel. Ik ga hier onderstaand nader op in.

Juridische aspecten

Gedoogbeleid

De basis van een mogelijke uitbreiding van het gedoogbeleid wordt door een aantal gemeenten gezien in een door Nederland gemaakt voorbehoud bij het VN verdrag van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Tijdens het AO van 13 december 2012 heb ik toegezegd in te zullen gaan op het artikel "Over de grenzen van gedogen, het failliet van de B en de I in het coffeeshopbeleid" van Jan Brouwer en Jon Schilder¹⁴. De in het artikel genoemde argumentatie over hennepeteelt komt in grote mate overeen met hetgeen gemeenten in dit verband aanvoeren. Brouwer en Schilder leggen namelijk een verband tussen het eerste lid van artikel 3 van het Verdrag en het door Nederland gemaakte voorbehoud en concluderen: "de VN-verdragen verplichten tot strafbaarstelling van zowel de teelt als de illegale handel als de teelt voor persoonlijk gebruik, maar bieden ruimte om het laatste vergrijp als een minder ernstig delict te kwalificeren. (...) Op grond hiervan kan het OM gelegitimeerd afzien van opsporing en vervolging indien het algemeen belang - de volksgezondheid - hiermee is gediend."

¹² Met uitzondering van de hennep die geteeld wordt voor medische of wetenschappelijke doeleinden nadat een vergunning op basis van de Opiumwet is verkregen.

¹³ Staten-Generaal 2012-2013 33 593, 1

¹⁴ NJB 14-12-2012, afl. 44/45, blz. 2530 e.v.

In reactie op de passages in het aangehaalde artikel die zien op het bij het Verdrag gemaakte voorbehoud merk ik het volgende op. Hierbij weet ik mij gesteund door het rapport "Experimenten met het gedogen van teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops" van het Asser Instituut uit 2005. *Allereerst* lijken de auteurs uit te gaan van een nadrukkelijk verband tussen het gemaakte voorbehoud en het eerste lid van artikel 3, waarmee partijen bij het Verdrag zich committeren aan het strafbaar stellen van onder andere hennepsteelt. De Nederlandse regering heeft het voorbehoud echter afgelegd bij de leden zes tot en met acht van artikel 3 van het Verdrag waarin nadere eisen worden gesteld aan de vervolging: "De regering van het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt het bepaalde in het zesde, zevende en achtste lid van artikel 3 slechts voor zover de daaruit voortkomende verplichtingen overeenstemmen met de nationale strafwetgeving en het nationale strafrechtelijke beleid."

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

Datum
18 december 2013

Ons kenmerk
463287

Een *tweede* element is de uitleg van het voorbehoud. Het voorbehoud is door de regering met uitdrukkelijke goedkeuring van het parlement gemaakt, zodat voor de bedoeling ervan maar één kenbron relevant is en dat is de wetsgeschiedenis. In de memorie van toelichting bij de rijkswet tot goedkeuring van het VN verdrag van 1988 wordt door de regering expliciet ingegaan op het te maken voorbehoud. Hieruit blijkt dat de leden zes tot en met acht tot de "minder gelukkige bepalingen van het verdrag" worden gerekend. Anders dan nu wordt beweerd, komt uit deze memorie van toelichting niet naar voren dat handhaving van het opportuniteitsbeginsel bij het maken van het voorbehoud centraal stond, maar dat het slechts een van de redenen daarvoor vormde. Daarnaast blijkt uit de memorie van toelichting evenmin dat er sprake is van enig verband met het reguleren van hennepsteelt. Telen was in 1988 geen thema; ook niet het telen van hennep voor medicinale doeleinden. Dat heeft de wetgever pas in 2002, dus 14 jaren later, in de Opiumwet opgenomen.

Een *derde* element dat van belang is, is het feit dat het tweede lid van artikel 3 van het Verdrag uitdrukkelijk oproept tot strafbaarstelling ook als het om persoonlijk gebruik gaat. Pas na lezing van het eerste en tweede lid in onderling verband, kan daaruit enige ruimte voor nuancering in de strafbaarstelling worden afgeleid. Deze ruimte is in de Nederlandse situatie neergeslagen in artikel 10, vijfde lid, en artikel 11, eerste lid Opiumwet.

Ten slotte betogen de beide genoemde hoogleraren dat de met het voorbehoud gecreëerde ruimte voor het Nederlandse vervolgingsbeleid nu zou kunnen worden gehanteerd voor het reguleren van de teelt van cannabis gelet op de mate van steun daarvoor in Nederland. Bij hun betoog en de door hen geciteerde auteurs teken ik het volgende aan. Een voorbehoud wordt gemaakt in relatie tot een verdrag met een daarbij behorende uitleg en dient dan ook overeenkomstig die uitleg te worden geïnterpreteerd. De achtergrond van het voorbehoud heb ik hierboven uiteengezet en daaruit blijkt geen verband met het reguleren van teelt van cannabis.

Concluderend kom ik tot het oordeel dat de opvatting van beide hoogleraren op de reikwijdte van het voorbehoud een juridische basis ontbeert en voorbij gaat aan de ratio ervan.

Ontheffingsstelsel

Met betrekking tot de door gemeenten bepleite ontheffingen voor het reguleren van de teelt, al dan niet bij wijze van experiment, merk ik het volgende op. Het verlenen van een vergunning voor het telen van hennep kan ingevolge de verdragen en de Opiumwet alleen voor medicinale of wetenschappelijke doeleinden plaats vinden. Deze begrippen zijn juridisch dermate bepaald dat er geen ruimte is voor de door sommigen bepleite uitleg waardoor ook teelt van hennep voor coffeeshops daaronder kan worden verstaan. Het verlenen van een vergunning vergt bovendien een actief optreden van overheidswege. Het spreekt naar mijn oordeel voor zich dat elk overheidsoptreden met inachtneming van de toepasselijke regelgeving dient plaats te vinden. Een tweede hindernis vormen de voorschriften van het verdrag en wet over het toezicht op het telen, de voorschriften over aflevering van de opbrengst van de teelt en de verdere distributie van met ontheffing geteelde hennep. Daaruit blijkt dat een vergunning nimmer ertoe kan strekken om in het verband van een coffeeshop of sociale club te telen, aan een coffeeshop te leveren, laat staan te distribueren.

Nederland kent voor medicinale cannabis een systeem dat geheel aan de eisen van het verdrag voldoet, dat voorziet in aflevering van met ontheffing geteelde hennep aan de overheid en distributie van die cannabis van overheidswege. Dit gebeurt door het Bureau Medicinale Cannabis. Het zal duidelijk zijn, dat het verstrekken door de overheid van een vergunning buiten de doelstellingen van het verdrag en Opiumwet zou neerkomen op een opzettelijke schending van de wettelijke en verdragsverplichtingen die op diezelfde overheid rusten. Hetzelfde geldt voor het toezicht houden door gemeenten op de wijze van telen en distributie die afwijken van de geldende voorschriften.

De conclusie is dan ook dat het onder een ontheffing telen en leveren van hennep ten behoeve van coffeeshops niet mogelijk is binnen het bestaande juridische kader van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen.

Internationaal

U heeft mij ook gevraagd naar de ontwikkelingen op het gebied van hennep-teelt buiten Nederland. In dit kader heb ik toegezegd u te informeren over de resultaten van een onderzoek naar (kleinschalige) hennep-teelt in Europa en de Verenigde Staten (VS). Hierbij bied ik u het rapport aan dat via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd door RAND Europe. In het onderzoek wordt uitgebreid ingegaan op de situatie in Spanje, België, de VS en Uruguay. Daarna volgt ook een korte omschrijving van relevante ontwikkelingen in andere landen, waaronder Denemarken, Zwitserland en Portugal.

Het Nederlandse gedoogbeleid is geëxpliciteerd in de aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. Om goed zicht te krijgen op het beleid in andere landen is het van belang om de officiële standpunten van de desbetreffende overheden en rechterlijke uitspraken te kennen. Daar is in het onderzoek dan ook nadrukkelijk naar gekeken, met bijzondere aandacht voor de relatie met de internationaalrechtelijke verdragen.

Uit het onderzoek blijkt dat, ten tijde van het onderzoek, in twee staten van de

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

Datum
18 december 2013

Ons kenmerk
463287

Verenigde Staten wetgeving van kracht en in uitvoering is die strekt tot de productie, distributie en de verkoop van hennep voor andere dan medische of wetenschappelijke doeleinden. In Uruguay is wetgeving opgesteld teneinde de keten van teelt, verkoop en gebruik te legaliseren, uitsluitend ten behoeve van ingezetenen van het land. Deze wetgeving is inmiddels door parlement en senaat goedgekeurd. Zowel de Verenigde Staten als Uruguay zijn door de International Narcotics Control Board gewezen op de onverenigbaarheid van die wetgeving met de verdragen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

Datum
18 december 2013

Ons kenmerk
463287

Kenmerkend voor vrijwel alle onderzochte landen is dat de overheden zich niet of slechts in beperkte mate uitlaten over de ontwikkeling van hennep teelt op hun grondgebied. Dit geldt in versterkte mate voor de relatie van die ontwikkelingen met betrekking tot de ook voor hen geldende drugsverdragen. In de rechterlijke uitspraken die in het kader van het onderzoek zijn bekeken, wordt evenmin gerefereerd aan de verplichtingen die op grond van internationaal recht gelden. Dit kan overigens verband houden met het feit dat verdragen niet in alle landen rechtstreekse werking hebben maar worden omgezet naar nationaal recht.

Op grond van het rapport kan worden geconcludeerd, dat er zeker sprake is van ontwikkelingen in andere landen, maar dat deze aanzienlijk minder helder en eenduidig zijn dan dat in de diverse discussies en publicaties in Nederland wordt gesteld. Ik verwacht dan ook dat het rapport zal bijdragen aan de feitelijke kennis van deze ontwikkelingen.

Ik heb hierboven mijn oordeel over de verdragsverplichtingen van Nederland gegeven. Daarbij weet ik mij gesteund door de conclusies uit het eerder genoemde rapport van het Asser Instituut uit 2005, waarin is geconcludeerd dat er internationaalrechtelijk geen ruimte aanwezig is voor het toestaan van een experiment met gereguleerde teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops.

@migo Boras

Zoals op 4 april dit jaar aan u is gemeld¹⁵, is medio april 2013 gestart met de inzet van @migoboras voor de strafrechtelijke handhaving, waarbij in de eerste fase nog geen opvolging wordt gegeven aan hits (behoudens zeer ernstige gevallen). Na evaluatie van de inzetmogelijkheden en – consequenties zal worden bekeken hoe die ANPR-functionaliteit het beste kan worden ingezet.

Met betrekking tot de toezegging tijdens het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid van 3 juli 2013 over de inzet van @migoboras voor de strafrechtelijke handhaving, is de evaluatie over de eerste periode, zoals beschreven in voornoemde brief van 4 april 2013 nog niet gereed. Begin 2014 zal ik u hierover informeren.¹⁶

¹⁵ TK 2012- 2013, 19 637, nr. 1647

¹⁶ TK 2013-2014, 19 637, nr. 1760

Tot slot

Met deze brief heb ik u een overzicht gegeven van lokaal maatwerk meer specifiek, de handhaving van het ingezetenen criterium en de toepassing van het afstandscriterium in gemeenten. Ik heb voor u de gemeentelijke plannen voor initiatieven en experimenten en de (kleinschalige) hennep teelt in Europa en de VS op een rij gezet en voorzien van een juridisch kader. De inhoud van deze brief geeft geen aanleiding om de impuls die aan het coffeeshopbeleid is gegeven en de hoofdpunten van Rutte II te wijzigen, en meer specifiek, geen aanleiding om het consistente kabinetsbeleid met betrekking tot de achterdeur te wijzigen.

Zoals eerder toegezegd, heb ik het WODC verzocht om een onafhankelijke externe partij te vragen om nogmaals grondig naar de juridische argumenten te kijken. Onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen hebben deze opdracht aanvaard en zullen in het voorjaar van 2014 aan mij rapporteren. Uiteraard zal ook hun rapport door mij aan uw kamer worden gezonden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
Bestuurlijke Aanpak

Datum
18 december 2013

Ons kenmerk
463287