

College van procureurs-generaal

Parket-Generaal

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Minister van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de minister
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)88 699 1100
Telefax +31 (0)88 699 0165

Onderdeel	Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie/ Beleid & Strategie	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.
Contactpersoon		
Doorkiesnummer(s)		
Datum	15 november 2016	
Ons kenmerk	PaG/B&S/17580	
Onderwerp	Initiatiefwetsvoorstel gesloten coffeeshopketen	

Geachte heer Van der S.,

Thans is bij de Tweede Kamer onder kamerstuknummer 34 165 aanhangig het Voorstel van wet van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen (Wet gesloten coffeeshopketen).¹ Onlangs is het op 3 november 2016 vastgestelde Verslag beschikbaar gekomen,² hetgeen betekent dat binnen afzienbare tijd ook de regering betrokken zal worden bij de verdere parlementaire behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel. Naar het College heeft begrepen bestaat het voornemen een schriftelijk kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer te zenden, dat beschikbaar dient te zijn tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel.

Met het oog hierop hebt u het College verzocht u te voorzien van het OM-standpunt met betrekking tot het wetsvoorstel in zijn huidige toestand. Het College voldoet graag aan dit verzoek.

In de parlementaire behandeling tot nu toe is een belangrijke rol weggelegd geweest voor de Afdeling advisering van de Raad van State die op 17 juni 2015 heeft geadviseerd. Op dit advies is op 23 september 2016 gereageerd door de

¹ De eerder voorgestelde naam van de wet luidde: Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops (*Kamerstukken II*, 2014/15, 34 165, nr. 2).

² *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 8.

initiatiefneemster.³ Een en ander heeft geleid tot een gewijzigd voorstel van wet⁴ en een aangepaste memorie van toelichting.⁵

In haar advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State reeds een aantal belangwekkende onderwerpen besproken. Zij betwijfelt “of het voorstel met het oog op de genoemde doelstellingen daadwerkelijk en in voldoende substantiële mate effectief zal zijn”⁶, waarbij het slotadvies is dat van het wetsvoorstel zou moeten worden afgezien.⁷ Het College zal veel van de punten die de Raad van State — terecht — aan de orde heeft gesteld hier niet herhalen. U bent daarmee immers bekend. Wel acht het College het geïndiceerd om aan één van de door de Raad van State behandelde punten nadere aandacht te schenken, en dat is de manier waarop het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot het internationale recht. Voorts zal het College kort ingaan op de handhaafbaarheid van het initiatiefvoorstel en op de vraag welke eventuele gevolgen het voorstel heeft voor (de bestrijding van) de georganiseerde criminaliteit rondom de teelt van hennep en de handel in hennep en henneproducten.

In dit opzicht is van belang dat de Raad van State in juni 2015 vaststelt dat het initiatiefwetsvoorstel strijdig is met internationale drugsverdragen en dat hij vragen stelt bij de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het wetsvoorstel.⁸ In september 2016 reageert de initiatiefneemster op deze constatering, onder meer onder verwijzing naar een dan inmiddels verschenen rapport van de Nijmeegse onderzoekers Van Kempen en Fedorova.⁹ Zij schrijft: “De nieuwe inzichten uit het onlangs verschenen rapport «Internationaal recht en cannabis II» zijn verwerkt in de gewijzigde memorie van toelichting. In het bijzonder wordt hier bedoeld op de conclusie dat op grond van verplichtingen die uit internationale mensenrechten voortvloeien, staten volkenrechtelijk voldoende ruimte hebben om tot gereguleerd toestaan van

³ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 5.

⁴ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 6.

⁵ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 7.

⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 3.

⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 13.

⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 13, bovenaan, onder kopje c (Conclusie).

⁹ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016. Dit rapport uit 2016 (met het volgnummer II) is het vervolg op P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik*, Deventer: Kluwer 2014

cannabisteelt over te gaan, in weerwil van de verplichtingen onder de drugsverdragen.”¹⁰

Gelet op deze uitdrukkelijke verwijzing naar het vervolgonderzoek van Van Kempen en Fedorova is het wellicht goed om de aandacht erop te vestigen dat deze onderzoekers hun conclusie dat staten volkenrechtelijk voldoende ruimte hebben om tot het gereguleerd toestaan van cannabisteelt over te gaan, in weerwil van de verplichtingen onder de drugsverdragen, bepaald niet ongeclausuleerd hebben getrokken. Sterker: de onderzoekers sommen vijf zware voorwaarden op waaraan moet zijn voldaan vooraleer tot gereguleerd toestaan zou kunnen worden overgegaan.¹¹ Het wetsvoorstel, ook in zijn gewijzigde vorm, is niet opgezet vanuit de gedachte dat aan deze voorwaarden moet zijn voldaan. Dat is op zichzelf begrijpelijk, aangezien de voorwaarden betrekkelijk nieuw zijn en het bepaald veel moeite zou hebben gekost om ze in korte tijd adequaat in het wetsvoorstel een plaats te geven. Maar dat maakt de verwijzing naar de enkele conclusie — zonder melding te maken van de restricties — bepaald minder sterk.¹²

Een andere kwestie — en daarmee komt het College steeds dichterbij het wetsvoorstel zelf — is het zogenoemde primariteitsbeginsel, dat op meerdere plaatsen wordt benoemd en beschreven in het vervolgrapport van Van Kempen en Federova. Het is van belang te beseffen dat het onderzoek van de beide Nijmeegse onderzoekers in de sleutel staat van een botsing tussen enerzijds de internationale drugsverdragen en anderzijds mensenrechtenverdragen. In het onderzoek is bezien op welke manieren die botsing kan worden beoordeeld (namelijk enerzijds door middel van het conflictmodel en anderzijds door middel van het harmoniemodel) en wat de uitkomsten van die beoordelingen zouden kunnen zijn. Tot die uitkomsten behoort inderdaad de hierboven reeds genoemde — en door de initiatiefneemster geciteerde — conclusie. In simpele bewoordingen gezegd houdt die conclusie in: Onder omstandigheden kunnen de mensenrechtenverdragen het van de drugsverdragen winnen. Maar, zo zeggen de onderzoekers erbij, voor zo'n 'overwinning' is wel nodig dat staten met mensenrechten omgaan op de manier waarop dat hoort en daartoe behoort naleving van het primariteitsbeginsel. Dit beginsel komt, kort gezegd, hierop neer dat binnen een staat primair de autoriteiten *op nationaal niveau* verantwoordelijk zijn voor de naleving van mensenrechten.¹³ Of, in de woorden van de onderzoekers: “(...) [Het is] de staat c.q. de nationale overheid (...) die eerst en vooral de

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 10-11.

¹¹ Van Kempen & Federova 2016, p. 332-334.

¹² De initiatiefneemster herhaalt deze figuur (de conclusie citeren zonder de restricties te vermelden) in *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 7, p. 18-19.

¹³ Van Kempen & Federova 2016, paragraaf 2.3.7 sub ix en paragraaf 2.3.8 sub viii.

verantwoordelijkheid heeft om te bepalen waarvoor en met welke maatregelen positieve verplichtingen dienen te worden uitgevoerd.”¹⁴

Weliswaar strekt het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van wetgeving op nationaal niveau en komt dus ook de besluitvorming met betrekking tot de wet zelf tot stand op het niveau van het nationale parlement, maar de vraag is of met deze vooral formele vaststelling kan worden weggenomen dat de thans voorgestelde wet in elk geval voor de helft het primaat ademt van het gemeentelijke niveau (terwijl flankerend beleid op nationaal niveau in het wetsvoorstel niet wordt ingevuld). Het is de gemeenteraad die het coffeeshopbeleid vaststelt¹⁵ en het is de burgemeester die aan coffeeshops gedoogvergunningen verleent en verlengt.¹⁶

Dit primaat van het gemeentelijk niveau, voor zover betrekking hebbend op, het gedoogbeleid met betrekking tot coffeeshops, werkt door in artikel 9b van het initiatiefvoorstel. Het College komt op deze doorwerking aanstonds terug.

Genoemd artikel is, wat het College betreft, het belangrijkste onderdeel uit het wetsvoorstel. Het artikel introduceert namelijk een zogenoemde vervolgingsuitsluitingsgrond. Het artikel sluit, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, strafvervolgung uit. Het artikel luidt in zijn geheel als volgt:

[1]

Ten aanzien hem die handelt in strijd met het in artikel 3, onder B¹⁷ of C¹⁸, gegeven verbod is strafvervolgung uitgesloten, indien:

- a. hij beschikt over een besluit als bedoeld in artikel 6b, eerste lid¹⁹, of in een dergelijk besluit is aangewezen als persoon die betrokken is bij de exploitatie van de coffeeshop,
- b. hij handelt in overeenstemming met de verordening, bedoeld in genoemd in artikel 6a, vierde lid,²⁰ en met de voorschriften, genoemd in artikel 6b, vierde lid,²¹ en de nadere voorschriften, bedoeld in artikel 6b, vijfde lid, en

¹⁴ Van Kempen & Federova 2016, p. 319.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 6, p. 1-2 (artikel 6a). Dit artikel (6a) en alle hierna te noemen artikelen zijn artikelen van de Opiumwet.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 6, p. 2-3 (artikelen 6b en 6c). De andere helft (kort gezegd: het gedogen van de teelt) ligt op het domein van de minister van VWS (*Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 6, p. 3-4 (artikelen 6d en 6e)).

¹⁷ Verboden gedragingen: telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken en vervoeren;

¹⁸ Verboden gedraging: aanwezig hebben.

¹⁹ Coffeeshopgedoogbesluit. De gele markeringen worden hierna in de hoofdtekst verklaard.

c. dat handelen uitsluitend samenhangt met de exploitatie van de coffeeshop waarop dat besluit betrekking heeft.

[2]

Voorts is ten aanzien hem die handelt in strijd met het in artikel 3, onder B, C of D²², gegeven verbod strafvervolgning uitgesloten, indien:

- a. hij beschikt over een besluit als bedoeld in artikel 6d, eerste lid,²³
- b. hij voldoet aan de voorschriften, genoemd in artikel 6d, tweede lid,²⁴ en
- c. dat handelen uitsluitend samenhangt met teelt bestemd voor coffeeshops die gedreven worden door een persoon of rechtspersoon die beschikt over een besluit als bedoeld in **artikel 6b, eerste lid.**

Vanzelfsprekend realiseert het College zich dat een vervolgingsuitsluitingsgrond op zichzelf geen ongekende figuur in het strafrecht is,²⁵ maar in het onderhavige geval moet sterk worden betwijfeld of het verstandig is zo rigoureuus het opportuniteitsbeginsel van het OM buiten spel te zetten. Daarbij speelt in de eerste plaats een belangrijke rol dat de drugsverdragen in een bepaalde afweging weliswaar het onderspit kunnen delven (vergelijk de hierboven gebezigde simplificatie met betrekking tot de 'overwinning' van de mensenrechtenverdragen), maar dat deze verdragen daarmee geenszins van tafel zijn. Nederland heeft ze immers niet opgezegd. De initiatiefneemster heeft daarmee ook terdege rekening gehouden door geen afschaffing van de strafbaarheid te bepleiten. Zij handhaaft (noodzakelijkerwijs) de strafbaarheid, maar legt de vervolgbaarheid aan banden. Naast de vraag of de strafbaarheid daarmee niet tot een lege huls verwordt, is minstens zo belangrijk of met het voorstel die verdragen voldoende zijn gerespecteerd: juist waar strafbaarheid — en dús strafrechtelijke vervolgbaarheid — zo'n belangrijke rol in die verdragen spelen is het vreemd om iedere vorm van vervolgingsbeleid (gestoeld op het opportuniteitsbeginsel) zo goed als onmogelijk te maken. Het enige beleid waarover het Openbaar Ministerie mag meepraten is nu nog slechts het gemeentelijke coffeeshopbeleid. Artikel 6a, tweede lid, komt te luiden: "Het beleid wordt vastgesteld na raadpleging van de lokale vertegenwoordigers van de politie en het openbaar

²⁰ Deze verwijzing klopt niet meer. Artikel 6a, vierde lid, ontbreekt in het gewijzigde voorstel.

²¹ Vaste wettelijke (AHOJG-)voorwaarden, dwingend te verbinden aan elk individueel coffeeshopgedoogbesluit.

²² Verboden gedraging: vervaardigen.

²³ Teelgedoogbesluit.

²⁴ Hoeveelheidsbegrenzing (maximale hoeveelheid hennep die per jaar mag worden geteeld).

²⁵ G.J.M. Corstens en M.J. Borgers (bew.), *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 183.

ministerie. De burgemeester stelt hen na vaststelling van het beleid onverwijld daarvan in kennis.”²⁶ Het wil het College voorkomen dat daarmee de rol die het Openbaar Ministerie aldus wordt toebedeeld te gering is, mede gelet op de criminaliteit die met de teelt van hennep en de handel in hennep en henneproducten zal blijven samenhangen.

Het College komt dan nu, zoals aangekondigd, terug op de doorwerking van het gemeentelijk niveau in artikel 9b. Op drie plaatsen in dit artikel (voor de duidelijkheid zijn ze hierboven geel gemarkeerd) is het bestaan van de vervolgingsuitsluitingsgrond mede afhankelijk gemaakt van een beslissing op gemeentelijk niveau en daarmee van gemeentelijk beleid. In artikel 6b, eerste lid, is zelfs uitdrukkelijk bepaald dat de burgemeester bij het nemen van individuele coffeeshopgedoogbesluiten het door de gemeenteraad vastgestelde beleid in acht moet nemen. Het is geenszins denkbeeldig dat deze doorwerking tot gevolg heeft dat er op landelijk niveau (grote) verschillen gaan ontstaan, namelijk als gevolg van de (grote) beleidsverschillen op gemeentelijk niveau. Zonder (te) grote woorden te willen bezigen meent het College dat de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid hiermee in het gedrang kunnen komen.

Zoals in het begin van deze brief aangegeven, gaat het College ook kort in op de handhaafbaarheid van het initiatiefwetsvoorstel en het verwachte effect op de georganiseerde criminaliteit. Het initiatiefwetsvoorstel zou volgens de opsteller voorzien in een gesloten keten voor coffeeshops die enkel zaken kunnen doen met telers die aan de gestelde eisen voldoen, waarmee een gesloten en gecontroleerde keten ontstaat. Georganiseerde criminaliteit zou op deze wijze uit de keten worden geweerd. De Raad van State is hier in zijn reactie kritisch over en noemt het onvoldoende aannemelijk dat het voorstel een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die opereert in de productie van en handel in cannabis.

Ook het College is kritisch over de veronderstelling dat het initiatiefwetsvoorstel leidt tot minder georganiseerde criminaliteit die zich bezighoudt met de productie en handel in cannabis. Slechts een kleine minderheid van de Nederlandse productie van cannabis is bedoeld voor de Nederlandse markt; het overgrote deel van de teelt wordt verbouwd voor de export en komt niet in aanmerking voor de gesloten keten. Het College acht het om die reden enerzijds plausibel dat de georganiseerde criminaliteit op het terrein van softdrugs voor een klein deel wordt beperkt, maar sluit anderzijds niet uit dat de activiteiten van criminelen verschuiven naar andere sectoren waar het toezicht niet goed geregeld is. Over de geschatte besparing op criminaliteitsbestrijding door NP, OM, ZM en DJI dat dit voorstel volgens de initiatiefneemster zou opbrengen - van 24,8 miljoen euro — is het College dan ook terughoudend. Daarnaast geeft het

²⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, nr. 6, p. 2.

initiatiefvoorstel een verkeerde signaalwerking, aangezien het gedogen van de achterdeur neerkomt op een aantasting van de bestaande strafbaarstelling. Het is zowel naar het buitenland als naar de samenleving moeilijk uit te leggen dat je enerzijds gedoogde teelt hebt, en anderzijds niet-gedoogde teelt actief vervolgt.

Ook heeft het College grote vragen bij de handhaafbaarheid van de gesloten keten en de ongewenste prikkels en uitwassen die eventuele hiaten in de keten kunnen veroorzaken. In de huidige Opiumwet is vastgelegd dat het toezicht op de naleving van de Opiumwet ligt bij het Staatstoezicht op de volksgezondheid. In het initiatiefwetsvoorstel komt het toezicht op de naleving van de verordening van de gemeenteraad en van de voorschriften die aan het gedoogbesluit van de burgemeester zijn verbonden, te liggen bij door de burgemeester aangewezen ambtenaren. Dat kunnen zowel ambtenaren van de gemeente zijn als ambtenaren van de politie, waarbij het voor de hand lijkt te liggen dat de handhaving primair bij de burgemeester komt te liggen. Het is in het voorstel verder onvoldoende duidelijk op welke wijze toezicht zal worden gehouden op het gesloten houden van de keten van teelt naar koffiешop tot gebruiker. Voor het College is het om die reden onduidelijk of dit toezicht voldoende zal zijn en wat de mogelijke gevolgen zijn voor de opsporingscapaciteit als er gaten in de gesloten keten zijn. Ten slotte maakt de nu al onderlinge grote concurrentie tussen criminele organisaties het twijfelachtig of gedoogde teelt in een veilige omgeving kan plaatsvinden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het garanderen van de veiligheid van medewerkers van legale hennepkassen en de veiligheid van de toeleveringsroutes.

Samengevat komt het vorenstaande hierop neer dat het College het wetsvoorstel in de huidige vorm geen goed idee vindt, reeds omdat de positie van het OM in dit complexe beleidsterrein nodeloos wordt verzwakt. Daarnaast leidt de figuur van de vervolgingsuitsluitingsgrond naar alle waarschijnlijkheid tot ongewenste situaties op het gebied van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bij dit alles is het de vraag of het internationaalrechtelijke fundament van het wetsvoorstel wel zo stevig is als de initiatiefneemster meent. Het is het oordeel van het College dat die vraag ontkennend moet worden beantwoord. Verder heeft het College erop gewezen dat het gesloten systeem kan gaan 'lekker', waarbij niet voldoende duidelijk is wie er dan als loodgieter moet optreden. Voor het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit op hennepgebied, ten slotte, zal dit wetsvoorstel vermoedelijk niet meer dan een fragmentarische betekenis kunnen hebben.

Met vriendelijke groet,

Het college van procureurs-generaal,

M. Otte