

Voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van de illegale hennepsteelt

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De illegale hennepsteelt is de laatste jaren steeds grootschaliger geworden. Zij heeft een sterk georganiseerd karakter gekregen en is gerelateerd aan allerlei criminele activiteiten.

Diegenen die zich toeleggen op de illegale productie van hennep, worden actief ondersteund door zogenaamde «growshops»: verkooppunten waar men alle benodigde voorwerpen kan verkrijgen om het kweken en oogsten van cannabisplanten mogelijk te maken en te verbeteren. Growshops fungeren daarmee als aanjager van de grootschalige en bedrijfsmatige cannabisteelt.

Uit verschillende onderzoeken is inmiddels gebleken dat de activiteiten van growshops veel verder gaan dan de enkele verkoop van legale producten voor de kleinschalige (thuis)steelt. Niet zelden is sprake van strafbare gedragingen, zoals het leveren van planten en stekjes, de verkoop van voorzieningen voor het aftappen van elektriciteit, het afnemen van het eindproduct en het witwassen van de opbrengsten van de criminele activiteiten. Vaak zijn er ook nauwe banden met de georganiseerde misdaad.

Bij de bestrijding van de georganiseerde hennepsteelt is aan het licht getreden dat het strafrechtelijk instrumentarium niet toereikend is om op te treden tegen gedragingen die de illegale hennepsteelt vooral ondersteunen en bevorderen en die derhalve in verband zijn te brengen met ongeoorloofde commerciële activiteiten van growshops.

Dit wetsvoorstel wil de mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden verbeteren. Het beoogt de introductie van een zelfstandige strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van de illegale hennepsteelt in de Opiumwet.

Het wetsvoorstel staat niet op zichzelf. Het hangt samen met het programma versterking aanpak georganiseerde misdaad (PVAGM) in het kader waarvan voor deze specifieke problematiek de zgn. «programmatische aanpak georganiseerde hennepsteelt» is ingericht. Met dit wetsvoorstel geven wij voorts uitvoering aan de motie van het lid Van Haersma Buma c.s., waarin de regering wordt verzocht voorstellen te doen om handelingen van growshops die de georganiseerde hennepsteelt faciliteren en stimuleren te verbieden en met straf te bedreigen (Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VI, nr. 52).

2. Aanpak hennepcultuur en het Nederlandse cannabisbeleid

Het Nederlands drugsbeleid steunt op drie pijlers: het beschermen van de (volks) gezondheid, het tegengaan van overlast en het bestrijden van (drugs)criminaliteit. Dit beleid heeft tot doel het tegengaan en reduceren van drugsgebruik, zeker wanneer dit leidt tot gezondheids- en sociale schade. Voorts wordt ingezet op het voorkomen en verminderen van de schade die aan het gebruik van, de productie van en de handel in drugs is verbonden. Hierbij neemt de bestrijding van de georganiseerde (drugs)criminaliteit een belangrijke plaats in. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Adviescommissie Drugsbeleid (de Commissie Van de Donk).

Vanouds wordt met het beleidsmatige en strafrechtelijke onderscheid tussen drugs met een onaanvaardbaar risico (harddrugs) enerzijds en cannabis (softdrugs) anderzijds uitdrukking gegeven aan de verschillen in de gezondheidsrisico's van deze middelen. Het beleid was er steeds op gericht om marginalisering en stigmatisering van de cannabisgebruiker tegen te gaan en een scheiding aan te houden tussen bezit en gebruik van enerzijds harddrugs en anderzijds softdrugs. Met het oog hierop werd in 1976 de Opiumwet gewijzigd ten gevolge waarvan een differentiatie in de strafbaarstellingen is aangebracht. In het verlengde daarvan ontwikkelde zich een genuanceerd opsporings- en vervolgingsbeleid: mits de kleinhandel in cannabis zich onopvallend zou gedragen werd de vestiging van commerciële coffeeshops mogelijk. Zo kon een coffeeshopbeleid ontstaan waarbij onder strikte voorwaarden in de gevallen van verkoop van gebruikershoeveelheden cannabis niet tot vervolging werd overgegaan. Tegelijkertijd werd de handhavings- en opsporingscapaciteit met name ingezet op de (georganiseerde) criminaliteit die verbonden is met harddrugs. Gevolg hiervan was ook dat de hennepcultuur in de loop der jaren de gelegenheid heeft gekregen om van kleinschalige thuiscultuur uit te groeien tot een ware professionele grootschalige branche met toeleveringsbedrijven als growshops. Dit leidde niet alleen tot overlast en verloedering in met name de sociaal zwakkere wijken en buurten, maar resulteerde ook in de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij de cannabisbranche.

Dat growshops een centrale rol vervullen bij de (georganiseerde) hennepcultuur door middel van het plegen van handelingen die deze hennepcultuur vergemakkelijken en stimuleren, blijkt reeds uit wetenschappelijk onderzoek van het begin van deze eeuw. In de brief van 23 april 2004 aan de Tweede Kamer - de zogenoemde Cannabisbrief - werd daarom al een geïntegreerd

pakket aan beleidsmaatregelen op het drugsterrein aangekondigd, waaronder de intensivering van de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van de (georganiseerde) hennepteelt. Een van de hieruit voortvloeiende actiepunten was ook het verder in kaart brengen van de mogelijke criminele rol van growshops in de cannabisbranche en de betrokkenheid daarbij van de georganiseerde misdaad. Het inzicht daarover wordt verschaft door diverse rapporten, waarvan wij hier noemen het rapport over de in de gemeente Utrecht gehouden pilot “Zicht op de cannabissector” en het rapport “Preventieve doorlichting Cannabissector c.a.” betreffende de steden Amsterdam en Venlo (Kamerstukken II 2004/05, 24 077, nr. 163). Voorts kan nog worden gewezen op het rapport van het in Zuid-Nederland gehouden onderzoek “De wereld achter de wietteelt”(Kamerstukken II 2007/08, 24 077, nr. 201). Genoemde rapportages bevestigen de uitkomsten van eerdere onderzoeken dat growshops een belangrijke rol vervullen in de cannabisbranche, in het bijzonder waar het gaat om de meer grootschalige en bedrijfsmatige teelt van nederwiet. Het blijkt dat growshops vaak in verband kunnen worden gebracht met strafbare gedragingen, terwijl ook duidelijke aanwijzingen bestaan van banden met de georganiseerde criminaliteit.

Bij brief van 6 november 2007 is aan de Tweede Kamer bericht dat de aanpak van de georganiseerde criminaliteit - als onderdeel van het project «Veiligheid begint bij Voorkomen» – wordt geïntensiveerd in de vorm van het programma versterking aanpak georganiseerde misdaad (PVAGM) (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119). Dit versterkingsprogramma strekt tot het plegen van een grotere inspanning op reeds bestaande initiatieven. Specifiek met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit streeft het PVAGM een overkoepelende strategie na die aansluit bij het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid. Naar aanleiding van het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde misdaad 2008 is de aanpak van grootschalige hennepteelt voor de periode 2008–2012 toegevoegd aan de lijst van speerpunten binnen de bestrijding van georganiseerde misdaad. Voorts wordt binnen het PVAGM de problematiek van de georganiseerde hennepteelt via een afzonderlijke programmatische aanpak benaderd, waarbij alle relevante partners (politie, justitie, bestuur en particuliere organisaties) betrokken worden. De programmatische aanpak georganiseerde hennepteelt richt zich niet alleen op het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden en het opsporen en vervolgen van individuele daders, maar ook en juist op het aanpakken van de onderliggende gelegenheidsstructuren als growshops en factoren die de grootschalige teelt faciliteren. Hiermee richt de aanpak zich op alle schakels van de productieketen, dat wil zeggen op de growshops, exploitanten en criminele organisaties die betrokken zijn bij de

groothandel en export en op alle andere factoren die bijdragen aan de voorbereiding of vergemakkelijking van de hennepteelt. Om de programmatische aanpak te stimuleren en te monitoren is op 19 juli 2008 de taskforce aanpak georganiseerde hennepteelt ingesteld (Stcrt. 2008, 171). Op grond van de ervaringen die worden opgedaan in zogenoemde «proeftuinen», die inmiddels zijn gestart en worden gevolgd door de taskforce, wordt de aanpak verder geprofessionaliseerd en verbreed.

3. Het juridisch instrumentarium

Teneinde de druggerelateerde overlast en (georganiseerde) criminaliteit effectief te kunnen aanpakken is een tweesporenbeleid ontwikkeld, waarbij het bestuursrecht en het strafrecht naast of in combinatie met elkaar worden ingezet. Daar waar de inzet van het bestuurlijk instrumentarium primair strekt tot bestrijding van de (lokale) overlast, is de inzet van het strafrecht (uiteraard) gericht op de aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit.

Bij de aanpak van de grootschalige hennepteelt via de weg van het bestuursrecht kunnen – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – de nodige bestuurlijke bevoegdheden worden ingezet. Zo kan de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestuursdwang toepassen indien in woningen of lokalen en bijbehorende erven een middel als bedoeld in de verbodsbepalingen van de artikelen 2 en 3 Opiumwet wordt aangetroffen. In de praktijk blijkt echter dat deze bevoegdheid weinig mogelijkheden biedt bij de aanpak van growshops, aangezien van aanwezigheid van hennep in growshops in de meeste gevallen geen sprake is. Het staat gemeenten verder vrij om growshops via de algemene plaatselijke verordening te onderwerpen aan een vergunningsplicht die gekoppeld is aan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). De toepasselijkheid van een vergunningstelsel bij growshops is evenwel een gemeentelijke verantwoordelijkheid en de praktijk laat zien dat hiermee niet eenduidig wordt omgegaan. Sommige gemeenten zijn namelijk principieel tegen de introductie van een vergunningstelsel voor growshops omdat daarvan het signaal kan uitgaan dat de activiteiten van growshops worden goedgekeurd. Handelingen die kunnen worden gekwalificeerd als deelnemingsvormen aan de verbodsbepalingen die zijn opgenomen in de Opiumwet zijn immers misdrijven en dienen derhalve door middel van het strafrecht te worden aangepakt. Hiernaast geldt dat de vergunningsplicht op grond van de Wet Bibob slechts een preventief controlemiddel is met een beperkte doelstelling.

Het bestaande strafrechtelijke instrumentarium voorziet in een aantal mogelijkheden om op te

treden tegen growshops. Growshops kunnen bijvoorbeeld deel uitmaken van criminele samenwerkingsverbanden: onder de dekmantel van legale verkoopactiviteiten worden ondersteunende werkzaamheden verricht ten behoeve van illegale hennepsteelt. In dergelijke gevallen komt strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 140 Sr in beeld. Voorts kunnen de activiteiten die in het kader van een growshop worden ontplooid nog directer in relatie staan tot drugscriminelen. Er kan sprake zijn van bewuste en nauwe samenwerking, zodat tevens denkbaar is dat strafbaarheid kan worden aangenomen op basis van algemene deelnemingsfiguren, zoals medeplegen en medeplichtigheid. Daarnaast kunnen de commerciële activiteiten gepaard gaan met andere vormen van criminaliteit, zoals witwassen van geld of valsheid in geschrifte.

Gebleken is evenwel dat het strafrechtelijk instrumentarium niet in alle gevallen toereikend is om effectief op te kunnen treden tegen strafwaardige handelingen die vaak in het kader van alsmede ten behoeve van de illegale hennepsteelt plaatsvinden. Het gaat daarbij om gedragingen die zich in de kern kenmerken als voorbereidings- of bevorderingshandelingen en zich derhalve afspelen in een voorfase, voorafgaand aan de daadwerkelijke overtreding van de verbodsbepalingen van de Opiumwet. Dergelijke gedragingen zijn thans reeds strafbaar, voor zover zij beogen harddrugsdelicten mogelijk te maken (vgl. artikel 10a Opiumwet) of wanneer zij betrekking hebben op de voorbereiding van misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld (artikel 46 Sr). Wij zijn van mening dat de gedragingen die ertoe strekken om grootschalige illegale hennepsteelt mogelijk te maken en te faciliteren eveneens laakbaar en strafwaardig zijn, en dat – waar de strafwet op dit moment nog lacunes vertoont – moet worden voorzien in een verdere verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Deze ruimere strafrechtelijke aansprakelijkheid waardoor wordt voorzien in ruimere mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden sluit tevens goed aan bij het PVAGM en de daarmee samenhangende programmatische aanpak georganiseerde hennepsteelt. Beide beleidsinitiatieven hebben immers als doel het opwerpen van drempels voor georganiseerde misdaad en het afbreken van gelegenheidsstructuren die de georganiseerde hennepsteelt faciliteren en bevorderen. Hierdoor kan al een in vroeg stadium van de criminele keten van hennepsteelt strafrechtelijk worden ingegrepen en de afzetmarkt worden verkleind.

4. Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding en vergemakkelijking van de illegale hennepsteelt (nieuwe artikel 11a Opiumwet)

Op basis van eerdergenoemde onderzoeken en rapporten kan worden geconcludeerd dat de gedragingen binnen de keten van de georganiseerde hennepcultuur uiteenlopend en divers zijn. Zo beperken growshops zich zeker niet tot het verkopen van producten die verkrijgbaar zijn bij de reguliere tuincentra. Het gaat bijvoorbeeld ook om handelingen als het verstrekken van stekken, het financieren en volledig installeren van een professionele hennepplantage en het afnemen van de oogst. Teneinde deze uiteenlopende gedragingen in de praktijk te kunnen terugdringen is het noodzakelijk dat alle handelingen die de hennepcultuur kunnen faciliteren en vergemakkelijken worden verboden. Een daarop toegesneden strafbaarstelling is geen ongebruikelijke figuur en kan - naast de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr - bijvoorbeeld ook worden gevonden in relatie tot de valsheidsdelicten (de artikelen 223 Sr en 234 Sr) en de Opiumwet (artikel 10a). Bij deze strafbaarstellingen is voor de redactie van het voorgestelde artikel 11a Opiumwet aansluiting gezocht. Op grond daarvan zal diegene strafbaar zijn die ‘substanties, voorwerpen of gegevens bereidt, bewerkt, verwerkt, te koop aanbiedt, verkoopt, aflevert, verstrekt, vervaardigt of voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van een van de in de in artikel 11, derde tot en met vijfde lid, strafbaar gestelde feiten.’

Bij de vaststelling van de grens van strafrechtelijke aansprakelijkheid dient rekenschap te worden gegeven van de omstandigheid dat ten aanzien van de growshophouder en andere personen die de grootschalige hennepcultuur vergemakkelijken en stimuleren, niet altijd wettig en overtuigend kan worden bewezen dat hij wist dat de substanties, voorwerpen of gegevens bestemd waren voor de grootschalige hennepcultuur. In dit licht achten wij het derhalve wenselijk om de strafrechtelijke aansprakelijkheid niet te beperken tot de gevallen waarin wetenschap met betrekking tot de bestemming aanwezig is en kan worden bewezen, maar haar te laten uitstrekken tot die gevallen waarin betrokkene ernstige reden heeft om te vermoeden dat de substanties, voorwerpen of gegevens die hij verkoopt, aflevert etc. bestemd zijn om illegale hennepcultuur voor te bereiden of te vergemakkelijken.

De vraag wanneer sprake is van een ‘ernstige reden om te vermoeden’ dient per geval te worden bezien. Ten aanzien van growshops geldt echter dat de aldaar aangeboden producten geheel in de sleutel staan van de hennepcultuur. Anders gezegd, het assortiment is contextgebonden en de producten worden opzettelijk aangeboden met een doel: de hennepcultuur. Gelet op dit verband tussen de producten en de hennepcultuur is dan ook snel sprake van een ernstige reden om te vermoeden dat de betreffende handeling de illegale hennepcultuur

voorbereidt of vergemakkelijkt. Een aanknopingspunt in dit kader kan onder andere worden gevonden in de verkoop van een aanzienlijk aantal producten, een frequente verkoop aan dezelfde persoon dan wel groep personen of de verkoop van een product dat alleen wordt gebruikt bij niet-kleinschalige hennepcultuur.

De commerciële activiteiten van tuincentra en soortgelijke bedrijven waar ook producten verkocht worden die kunnen worden gebruikt ten behoeve van de hennepcultuur zullen daarentegen in beginsel niet kunnen worden gekwalificeerd als zijnde strafrechtelijke handelingen die de hennepcultuur voorbereiden of vergemakkelijken. De doelstelling, context, verscheidenheid aan producten en handelingen en de klanten van tuincentra en soortgelijke bedrijven laten zich immers niet vergelijken met die van growshops.

5. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A (artikelen 11, tweede lid en 11a Opiumwet)

Onderdeel A introduceert in een nieuw artikel 11a de hiervoor besproken zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen ten behoeve van de hennepcultuur. De strafbaarstelling omvat alle handelingen die de (grootschalige) illegale hennepcultuur voorbereiden of vergemakkelijken. Onder het begrip ‘gegevens’ wordt verstaan iedere weergave van feiten, begrippen, of instructies, op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken (vgl. artikel 80 quinquies Sr).

Met betrekking tot de strafbedreiging van de handelingen die de hennepcultuur voorbereiden of vergemakkelijken, wordt voorgesteld deze te stellen op een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vierde categorie. Deze strafbedreiging is proportioneel en in lijn met het uitgangspunt dat de strafbedreiging bij handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking ten opzichte van de strafbedreiging bij de hoofdstraf met de helft wordt verminderd. In dit verband wordt gewezen op de strafbedreiging als neergelegd in artikel 10a, eerste lid, onder 3, Opiumwet en artikel 46, tweede lid, Sr. Hiernaast kan de rechtvaardiging

van de voorgestelde strafbedreiging worden gevonden in het zelfstandige gevaar die van dergelijke handelingen - in het bijzonder verricht door growshops - uitgaat.

Onderdelen B, C en D (artikelen 11b, 12 en 13 Opiumwet)

De wijzigingen in deze onderdelen vloeien voort uit de invoering van het nieuwe artikel 11a.

Artikel II

Voorgesteld wordt het misdrijf van het nieuwe artikel 11a Opiumwet aan te merken als een geval waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 67, eerste lid, onder c, Sv). Gevolg hiervan is dat ruimere opsporingsmogelijkheden ter beschikking komen omdat ook gebruik gemaakt kan worden van de bevoegdheden waarvan de inzet gekoppeld aan een verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv.

De Minister van Justitie,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport