

Vergaderjaar 2003–2004

**24 077**

**Drugbeleid**

**Nr. 125**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN  
EN SPORT VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2004

De Staatssecretaris van VWS heeft u op 11 maart 2003 (TK 2001–2002, niet-dossierstuk vws 0200879) een interdepartementale beleidsbrief cannabis toegezegd, waarin de voornemens van het Kabinet op dit terrein worden uitgewerkt.

Het Nederlandse drugsbeleid steunt op drie pijlers: het beschermen van de (volks)gezondheid, het tegengaan van overlast en het bestrijden van de (drugs)criminaliteit. Het primaat ligt bij de gezondheidsbescherming. Het cannabisbeleid is een belangrijk en beeldbepalend onderdeel van het Nederlandse drugsbeleid. Met het beleidsmatig en strafrechtelijk onderscheid tussen drugs met een onaanvaardbaar risico (harddrugs) en cannabis wordt uitdrukking gegeven aan de verschillen in gezondheidsrisico's van deze middelen. Tevens wordt beoogd zowel de vraag- als aanbodzijde van de markten voor cannabis en voor drugs met onaanvaardbare risico's van elkaar te scheiden. Dit heeft geleid tot het huidige coffeeshopbeleid waarbij onder strikte voorwaarden de verkoop van gebruikershoeveelheden hasj en marihuana niet vervolgd wordt, wat overigens niet betekent dat het gebruik van cannabis zonder risico's is.

Uit het gegeven dat Nederland in Europa ten aanzien van het gebruik van cannabis een middenpositie inneemt, leidt het kabinet af dat het bestaan van coffeeshops in ieder geval niet tot een significant hoger gebruik van cannabis leidt. Vanuit het oogpunt van de scheiding der markten is het gunstig dat er in gedoogde coffeeshops slechts zelden harddrugs worden aangetroffen. Daartegenover staat echter dat het gebruik van cannabis alleen al door de wijze van inname gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Verder geven de sterke stijging van het THC-gehalte in cannabis en de relatie tussen cannabisgebruik en psychische aandoeningen aanleiding tot zorg.

**Tabel 1: Consumptie van cannabis onder de algemene bevolking van enkele EU-lidstaten, de Verenigde Staten en Australië**

|                    | Leeftijd (jaar) | Ooit gebruik | Recent gebruik |
|--------------------|-----------------|--------------|----------------|
| Verenigde Staten   | 14 en ouder     | 38%          | 10%            |
| Australië          | 14 en ouder     | 33%          | 13%            |
| Engeland en Wales  | 16–59           | 29%          | 11%            |
| Spanje             | 15–65           | 25%          | 10%            |
| Frankrijk          | 15–65           | 23%          | 8%             |
| België (Wallonië)  | 18–49           | 22%          | ?              |
| Italië             | 15–44           | 22%          | 6%             |
| Nederland          | 15–65           | 21%          | 6%             |
| Ierland            | 18–64           | 20%          | 9%             |
| Duitsland («West») | 18–59           | 19%          | 6%             |
| Griekenland        | 15–65           | 13%          | 4%             |
| Luxemburg          | 15–65           | 13%          | ?              |
| Zweden             | 15–65           | 13%          | 1%             |
| Finland            | 15–65           | 10%          | 2%             |
| Portugal           | 15–65           | 8%           | 3%             |

Uit: NDM, Jaarbericht 2003

Door het kanaliseren van de verkoop van cannabis in coffeeshops wordt voorts de overlast die doorgaans met de diffuse straathandel gepaard gaat tot op zekere hoogte beheersbaar gehouden. Desalniettemin kan het kabinet de ogen niet sluiten voor het gegeven dat coffeeshops toch ook de nodige overlast veroorzaken.

Overigens is het coffeeshopbeleid uit een oogpunt van wetshandhaving en de bestrijding van drugscriminaliteit – de derde pijler van het beleid – onbevredigend. Legalisering is gezien de internationale verplichtingen van Nederland niet aan de orde. Hoewel de voordeur-achterdeur problematiek zowel nationaal als internationaal aanleiding heeft gegeven tot discussie, moet worden bedacht dat (ook buiten de coffeeshops) er altijd een contradictie bestaat wanneer handel wordt bestreden, maar bezit voor eigen gebruik van cannabis niet strafbaar wordt gesteld, respectievelijk opgespoord en vervolgd. Dit is ook in het buitenland het geval. Het feitelijke verschil is slechts dat aldaar diffuse straathandel plaatsvindt en hier – althans ten dele – geconcentreerde verkoop die beter beheersbaar en controleerbaar is. Nederland heeft hiervoor gekozen met het oog op de beheersing van de volksgezondheidsrisico's. Dat neemt niet weg dat concentratie van de handel bij coffeeshops internationaal gezien uniek is en in het oog springt en het Nederlandse cannabisbeleid – en daarmee veelal het hele drugsbeleid – in diskrediet dreigt te brengen.

Voor het kabinet staat voorop dat het coffeeshopbeleid een taak is van lokaal bestuur. Het kabinet erkent ook dat juist het lokaal bestuur een uiterst verdienstelijke inzet pleegt op dit gebied. De resultaten ten aanzien van bovenstaande uitgangspunten van het beleid overziend is de inzet van het kabinet dat het beleid ten aanzien van straathandel, drugstoerisme en teelt van cannabis scherper dient te worden en het huidige terugdringen van het verschijnsel coffeeshop moet worden voortgezet. Uiteraard moet er zorg voor gedragen worden dat met terugdringing van coffeeshops de precaire balans niet doorslaat naar de niet-gedoogde verkoop van cannabis. De inzet van het kabinet is dat in alle gevallen de aanwezigheid van coffeeshops in de buurt van scholen, het drugstoerisme en de grootschalige hennepcultuur teruggedrongen moeten worden.

In deze brief wordt een overzicht gegeven van de uitgangspunten en de beleidsvoornemens. De uitwerking hiervan treft u aan in de bijlage (bijlage 1).

## **1. Geïntegreerde benadering**

Het Kabinet stelt zich tot doel om, met een evenwichtig geïntegreerde benadering op de terreinen van volksgezondheid, openbaar bestuur en justitie, de huidige negatieve bijverschijnselen en ongewenste ontwikkelingen aan te pakken. Door in te zetten op de bestrijding van de teelt, de niet-gedoogde verkooppunten, en het coffeeshoptoerisme, maar ook op de handhaving van de gedoogcriteria voor coffeeshops en ontmoediging van het gebruik, wordt de gehele keten van productie tot gebruik aangepakt.

Het succes van een geïntegreerde benadering is overigens niet alleen afhankelijk van de inzet van het Rijk, de gemeenten, het OM en de politie. Vele actoren, zoals instellingen voor de verslavingszorg, de GGZ, GGD'en, scholen, ouders, de jeugdhulpverlening, woningbouwcorporaties en ook de coffeeshopbranche hebben een rol te spelen bij de uitvoering van de hier geschetste beleidsvoornemens. Het Kabinet zal daarom met kracht bevorderen dat de betrokken actoren op basis van hun verschillende verantwoordelijkheden meewerken aan de uitvoering van het beleid.

## **2. Verdeling van verantwoordelijkheden**

De invulling van het coffeeshopbeleid is een zaak van het lokaal bestuur, waarbij de lokale driehoek (burgemeester, OM en politie) het beleid concreet invult en prioriteiten stelt bij de dagelijkse handhaving. In de sanctiesfeer maakt zij daarbij gebruik van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden die het Rijk haar biedt. Daarnaast is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor het initiëren van afspraken met andere organisaties en diensten over een goede afstemming en samenwerking. Over het beleid en de bestuurlijke handhaving van de regelgeving is het gemeentebestuur verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

Er liggen echter ook taken op Rijksniveau. Daar waar het coffeeshopbeleid effecten heeft op de volksgezondheid, de criminaliteitsbestrijding of de internationale betrekkingen is het aan het Rijk om verantwoordelijkheid te nemen en deze neveneffecten tegen te gaan. Het Rijk is dan ook verantwoordelijk voor het stellen van de landelijke kaders en biedt daarbinnen gemeenten de ruimte om te komen tot maatwerk. De landelijke kaders worden ingevuld door middel van beleidsregels en wetgeving. Om bestaande knelpunten op te lossen en tot effectief beleid te komen – in overeenstemming met afspraken die het Rijk met Europese partners maakt – dienen Rijk en gemeenten gezamenlijk dezelfde koers te varen. Het kabinet vraagt daarom van gemeenten dat zij ook verder meewerken aan de aanscherping van het cannabisbeleid. Het Rijk zal daartoe gemeenten faciliteren.

## **3. Ontmoedigingsbeleid**

Hoewel ons drugsbeleid uitgaat van de verschillen tussen de risico's van hennepproducten en die van harddrugs, impliceert dit zeker niet dat het gebruik van cannabis zonder risico's is. Het gebruik van cannabis brengt gezondheidsrisico's met zich mee. Cannabis wordt overwegend gerookt, daarom schept het alleen al het gevaar van schade aan de luchtwegen. Problematisch gebruik en afhankelijkheid lijken eveneens reële risico's. Recente informatie over de relatie tussen cannabisgebruik en psychische stoornissen maakt nader onderzoek noodzakelijk. Het THC-gehalte van cannabis is de afgelopen jaren sterk gestegen.

Cannabis is geen onschadelijk middel. Met het Actieplan Ontmoediging Cannabis wordt ingezet op het zoveel mogelijk voorkómen van gebruik en in het bijzonder van problematisch gebruik. Tevens wil het Kabinet bereiken dat er meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot behandeling van verslaving aan cannabis. Indien uit onderzoek zou blijken dat gebruik van cannabis met een hoog THC-gehalte leidt tot ernstige gezondheidsrisico's, dan zal het kabinet zich bezinnen op de consequenties voor het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid. In het uiterste geval zou, indien de risico's vergelijkbaar zijn met die van harddrugs, plaatsing van cannabissoorten met een zeer hoog THC-gehalte op Lijst I van de Opiumwet het gevolg kunnen zijn.

#### **4. Aanscherping handhaving cannabisbeleid**

Het beleid moet ondersteund worden door een strikte handhaving om overlast en andere negatieve verschijnselen tegen te gaan. Het Kabinet vraagt van gemeenten dat zij meewerken aan een aanscherping van het cannabisbeleid. Verder wil het Kabinet komen tot het nog verder terugdringen van coffeeshops in de buurt van scholen en in grensgebieden. Tevens zullen niet-gedoopte verkooppunten worden aangepakt.

De meeste gemeenten voeren een actief cannabisbeleid. Daarnaast boeken verschillende gemeenten, zoals Rotterdam (Alijda) en Venlo (Hektor), uitstekende resultaten in de bestrijding van overlast en niet-gedoopte verkooppunten door actief samen te werken met partners en diensten, de zogenoemde integrale aanpak. Waar niet alle bestaande mogelijkheden tot optreden en handhaven optimaal worden gebruikt, spoort het Kabinet de gemeenten aan om deze volledig te gaan benutten. Tenslotte dienen beleid en handhaving nadrukkelijker te worden ingezet om ongewenste neveneffecten te bestrijden. Het Kabinet is van mening dat bestuurlijke kaders, zoals gemeentelijke beleidsplannen, handhavingssarrangementen en samenwerkingsovereenkomsten met partners belangrijke elementen zijn voor een effectieve handhaving. Bestaande instrumenten voor het toepassen van bestuursdwang op onder meer coffeeshops en niet-gedoopte verkooppunten, zoals de Damoclesregeling en art. 174a van de Gemeentewet dienen voorts effectief te worden toegepast. Met de VNG/gemeenten zal worden overlegd over knelpunten in de toepassing. Onderzocht zal worden of de knelpunten in het toepassen van artikel 13b Opiumwet en/of 174a Gemeentewet op niet-gedoopte verkooppunten zodanig zijn dat overgegaan moet worden tot een verruiming van het juridisch instrumentarium. Het Kabinet zal erop toezien dat nieuwe instrumenten zoals BIBOB goed ingezet kunnen worden om de integriteit van coffeeshophouders te beoordelen. In de nieuwe Wet politiegegevens zal het mogelijk worden om, onder voorwaarden en indien het nodig is, in het kader van een regionaal samenwerkingsverband, politiegegevens te verstrekken aan bestuur en samenwerkende partners.

#### **5. Coffeeshoptoerisme**

Het coffeeshopbeleid heeft een omvangrijk coffeeshoptoerisme tot gevolg. Dit is een knelpunt dat tot internationale kritiek leidt en een negatief effect heeft op de buitenlandse betrekkingen. Nederland kan tegenover deze kritiek stellen dat het coffeeshoptoerisme negatieve effecten op de openbare orde en de veiligheid heeft in met name de grensstreek. De raadsverklaring bij het Kaderbesluit Illegale Drugshandel roept alle lidstaten van de Europese Unie op maatregelen te treffen tegen drugstoerisme. Het Kabinet zal daarom in overleg met de betrokken gemeenten met kracht bevorderen dat het drugstoerisme in met name de grensregio's ingedamd wordt.

Zo onderzoekt het Kabinet thans op welke wijze waarborgen van

coffeeshophouders gevraagd kunnen worden dat zij de verkoop aan niet-ingezetenen tot een minimum terugbrengen. Op korte termijn zal hieraan door middel van een experiment in de gemeente Maastricht nader vorm worden gegeven. Voorts zal het Kabinet in overleg treden met gemeenten over de invulling van de weigerings- dan wel intrekingsgrond van de horeca-exploitatievergunning «ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat» (door aanwezigheid van de coffeeshop).

Het beleid zal noodzakelijkerwijs verder worden ondersteund door grensoverschrijdende operationele politiesamenwerking, in het verlengde van en vooruitlopend op de verdragen die terzake met onze beide buurlanden worden voorbereid. Om eventueel uitwijkgedrag naar niet-gedoopte verkooppunten te bestrijden, zal het Kabinet er zorg voor dragen dat met name in grensgebieden nadrukkelijk op deze illegale verkooppunten gehandhaafd wordt.

## **6. Intensivering van de aanpak van de teelt**

De teelt van Nederwiet is omvangrijk en krijgt steeds meer een bedrijfsmatig karakter. Bovendien is er sprake van betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit. In het Veiligheidsprogramma van oktober 2002 (TK 2002–2003, 28 684, nr. 1) en de brief van de minister van Justitie met het standpunt op het rapport Bovenkerk (5222861/03/DISAD/BCD) werd reeds een intensivering van de aanpak van de teelt van cannabis aangekondigd. In verschillende gemeenten, zoals Maastricht, maar ook in Helmond en Eindhoven, wordt grootschalige hennepeteelt al met veel daadkracht bestreden. In navolging van deze gemeenten staat het Kabinet een tweesporenbeleid voor van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, om met een combinatie van sanctiemogelijkheden de teelt zo onaantrekkelijk mogelijk te maken. Wanneer het gaat om overlast, overtredingen van woningwetten en wetten op de ruimtelijke ordening en dergelijke, zal er primair bestuurlijk moeten worden opgetreden. Zo kan de zeer ongewenste verloedering van met name woonwijken die grootschalige hennepeteelt met zich meebrengt, bestreden worden. De op 1 maart 2003 in werking getreden Aanwijzing voor de opsporing van het OM biedt de basis voor strafrechtelijke maatregelen als sluitstuk van dit optreden. Afspraken hierover moeten in samenwerkingsconvenanten worden neergelegd. Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving blijkt uit analyse van het OM expliciet dat de georganiseerde criminaliteit de hennepeteelt faciliteert. Aanpak van criminaliteit van deze aard vergt een andere dan op overlastgerichte aanpak zoals centraal staat in het Veiligheidsprogramma. Op korte termijn zal bezien worden welke beleidsmatige en handhavingsconsequenties aan de analyse van het OM dienen te worden verbonden. De strafmaat voor grootschalige teelt van hennep zal in elk geval door implementatie van het Kaderbesluit Illegale Drugshandel worden verhoogd naar tenminste 5 jaar.

## **7. Belangrijkste beleidsvoornemens**

- *Actieplan ontmoediging cannabis.* Intensiveren van de preventie-activiteiten. Er worden specifieke drugspreventie-activiteiten ontwikkeld voor risicogroepen, zoals bezoekers van jongerencentra, jongeren op hangplekken, jongeren in de residentiële hulpverlening en mensen met psychische stoornissen, waarin aandacht wordt besteed aan alle drugs, inclusief cannabis. Verder wordt er specifieke voorlichting op maat gegeven aan risicogroepen over verschillende soorten harddrugs. Zo zijn er preventie-activiteiten in het uitgaansleven die zich specifiek richten op ontmoediging van XTC-gebruik onder uitgaande jongeren. Naast deze projecten voor specifieke doelgroepen, zal de jaarlijkse massamediale publiekscampagne «Drugs, laat je niks wijsmaken» drie jaar lang inzetten op de ontmoediging van cannabis-

gebruik. Deze campagne heeft als primaire doelgroep alle jongeren van 12 tot 18 jaar. De massamediale uitingen van de campagne zijn gericht op cannabis vanwege de, in vergelijking met harddrugs, hoge prevalentie van cannabisgebruik onder jongeren. Bij deze relatief brede doelgroep kan een publiekscampagne effect sorteren voor wat betreft de houding tegenover cannabis en bewustwording van de risico's van gebruik. Door regionale instellingen wordt overigens in het kader van deze campagne ook aandacht besteed aan andere drugs. Ook de voorlichting in coffeeshops wordt verbeterd. Tenslotte zal het Kabinet bevorderen dat de voorlichting in coffeeshops een minder vrijblijvend karakter krijgt.

- *Uitbreiding en verbetering behandelaanbod cannabisafhankelijkheid.* Er heeft reeds nader onderzoek plaatsgevonden naar de kenmerken van cliënten met problematisch cannabisgebruik in de ambulante verslavingszorg. De NDM zal rapporteren over de effectiviteit van behandelingen van cannabisafhankelijkheid. In samenwerking met België, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland zal onderzoek plaatsvinden naar behandelingsmethoden voor cannabisafhankelijkheid. Via Resultaten Scoren zal implementatie van effectief gebleken methoden in het veld plaatsvinden.
- *Uitbreiding onderzoek.* Ten behoeve van de beleidsontwikkeling zal onderzoek plaatsvinden naar de aard, omvang en verloop van problematisch gebruik en naar acute gezondheidsschade. Het Kabinet geeft hoge prioriteit aan onderzoek naar het mogelijk verband tussen cannabisgebruik en psychische stoornissen.
- *Aanpak stijging THC-gehalte.* Gezien de lacunes in het beschikbare onderzoek over de risico's van sterkere cannabis, zal het Kabinet met voorrang nieuw wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar deze risico's. Indien uit dit onderzoek zou blijken dat gebruik van cannabis met een hoog THC-gehalte leidt tot ernstige gezondheidsrisico's dan zal het kabinet zich bezinnen op de consequenties voor het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid. In het uiterste geval zou – indien de risico's vergelijkbaar zijn met die van harddrugs – plaatsing van cannabis-soorten met een zeer hoog THC-gehalte op Lijst I van de Opiumwet het gevolg kunnen zijn.

#### *Aanscherping handhaving cannabisbeleid*

- *Handhaving.* In onder andere gemeentelijke beleidsplannen en met handhavingsarrangementen kunnen gemeenten hun coffeeshopbeleid intensiveren. Het Kabinet zal in overleg met gemeenten nagaan waar gemeentelijke beleidsplannen, handhavingsarrangementen en prestatieafspraken de handhaving kunnen verbeteren. Voorts zal met gemeenten overlegd worden over een betere handhaving van de AHOJG-criteria en het hanteren van een afstandscriterium van coffeeshops tot scholen en (indien van toepassing) tot de landsgrens. Daarnaast kunnen gemeenten artikel 13b van de Opiumwet intensiever inzetten (wat bijvoorbeeld kan leiden tot sluiting van een coffeeshop) evenals artikel 174a Gemeentewet.
- *Communicatie.* In het kader van Handhaven op Niveau is het deelproject coffeeshops van start gegaan. Het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid (SIDV) zal op basis van best practices handhavingsmodellen opstellen.
- *Aanpak criminele uitwassen.* Er zal een doorlichting van de coffeeshopbranche plaatsvinden. De handreiking «Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: ongewoon gewoon» zal beter onder de aandacht worden gebracht. Het Kabinet zal bevorderen dat gemeenten optimaal gebruik maken van het BIBOB-instrumentarium. Knelpunten bij toepassing van de Wet politieregisters zullen worden weggenomen.

- *Nadere regelgeving.* Het Kabinet onderzoekt op welke wijze waarborgen van coffeeshophouders gevraagd kunnen worden dat zij de verkoop aan niet-ingezetenen tot een minimum beperken en zal om hieraan vorm te geven in samenwerking met de gemeente Maastricht een experiment opzetten. Voorts zal het Kabinet in overleg met gemeenten treden over een ruimere invulling van de weigerings- of intrekkingsgrond van de horeca-exploitatievergunning «ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat» (door aanwezigheid van de coffeeshop).
- *Niet-gedoopte verkooppunten.* Het Kabinet zal er zorg voor dragen dat ook de inzet van politie en justitie juist in de grensgebieden erop gericht is niet-gedoopte verkooppunten op te sporen en aan te pakken. Ten behoeve van de aanpak van niet-gedoopte verkooppunten zal geïnventariseerd worden welke knelpunten er zijn in de toepassing van artikel 13b Opiumwet en/of 174a Gemeentewet en of er noodzaak bestaat het juridisch instrumentarium daarop aan te passen.
- *Grensoverschrijdende aanpak.* Het Kabinet is voornemens de bestrijding van de grensoverschrijdende aanpak van drugssmokkel te bevorderen, onder meer door middel van intensivering van de operationele samenwerking met buurlanden, in het verlengde van en vooruitlopend op de verdragen die terzake met beide buurlanden worden voorbereid.
- *Overige maatregelen.* De OM-richtlijnen ten aanzien van het afficheringsverbod zullen nader worden toegespitst op het internet, waarmee ook de op het buitenland gerichte affichering van en/of door coffeeshops beter aangepakt kan worden. Ook zal overlegd worden met grensgemeenten over een afstandbepaling van coffeeshops tot aan de grens.

*Teelt van cannabis*

- *Gemeenten.* Van gemeenten wordt verwacht dat zij de bestuursrechtelijke handhaving van de hennep-teelt stimuleren en intensiveren door samenwerkingsconvenanten aan te gaan met private partijen en diensten, waarin afspraken worden neergelegd over ieders inzet bij deze handhaving. Het Rijk zal dit faciliteren.
- *Strafrechtelijke aanpak.* Als onderdeel van een tweesporenbeleid, waarin de bestuurlijke aanpak van groot belang is, wordt hennep-teelt strafrechtelijk aangepakt, zowel ten aanzien van de huisteler als mogelijk betrokken criminele organisaties. Politieregio's dienen, op gezag van het OM, deze onderzoeken op grond van regionale criminaliteitsanalyses in eerste instantie zelf op te pakken, maar kunnen daarbij zonodig een beroep doen op de nationale recherche. Het kabinet zal nog bezien welke beleidsmatige en handhavingsconsequenties aan de analyse van het OM dienen te worden verbonden. De criminele betrokkenheid van growshops bij de grootschalige teelt van nederwiet wordt door het OM strafrechtelijk aangepakt.
- *Woningcorporaties.* Het Kabinet zal woningcorporaties stimuleren om bedrijfsmatige teelt van hennep in huurwoningen te ontmoedigen door middel van het ontbinden van huurcontracten en/of het sluiten van woningen.
- *Financiële aanpak.* Ter bevordering van de financiële aanpak van hennep-teelt, zal het OM, in gevallen waarin door de politie hennepkwekerijen worden aangetroffen, met de belastingdienst overleggen over de samenloop van het ontnemingstraject en het proces van het opleggen en invorderen van belastingaanslagen.
- *Wetgeving.* De strafmaat en de richtlijn voor beroeps- en bedrijfsmatige cannabis-teelt zal worden herzien in het kader van de omzetting van het Europees Kaderbesluit Illegale drugshandel.

- *Overige maatregelen.* Het project Handhaven op Niveau zal nieuwe technieken van opsporing en handhaven van hennepcultuur inventariseren en bewerken tot «best practices» van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

Het Kabinet erkent dat met de in deze brief vermelde bestaande en nieuwe beleidsvoornemens niet alle problemen rond cannabis kunnen worden opgelost. Wel levert het Kabinet met dit ontmoedigingsbeleid een substantiële bijdrage aan de aanpak van de hierboven genoemde knelpunten. De implementatie van beleidsvoornemens zal met de bestaande monitoringsinstrumenten gevolgd worden. Het Kabinet is zich ervan bewust dat van vele partijen forse inzet wordt gevraagd om de uitvoering van de voornemens ter hand te nemen. De realiteit is echter dat deze complexe problematiek op een geïntegreerde wijze moet worden aangepakt om daadwerkelijk vooruitgang te kunnen boeken.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
J. F. Hoogervorst

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

**Inhoudsopgave**

|                                                                             |    |                                                                            |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Hoofdstuk 1 Actieplan Ontmoediging Cannabis                                 | 10 | Hoofdstuk 3 Coffeeshoptoerisme                                             | 22 |
| 1.1 Inhoud Actieplan                                                        | 10 | 3.1 Problematiek                                                           | 22 |
| 1.1.1 Intensiveren van de preventieactiviteiten                             | 10 | 3.2 Maatregelen inperking coffeeshoptoerisme                               | 23 |
| 1.1.2 Uitbreiding en verbetering van het Behandelingsaanbod                 | 12 | 3.2.1 Regelgeving                                                          | 23 |
| 1.1.3 Onderzoek                                                             | 12 | 3.2.2 Aanpak niet-gedoogde verkooppunten                                   | 24 |
| 1.2 De stijging van het THC-gehalte in cannabis                             | 14 | 3.2.3 Operationele samenwerking en grensoverschrijdende aanpak drugsmokkel | 24 |
|                                                                             |    | 3.2.4 Overige maatregelen                                                  | 25 |
| Hoofdstuk 2 Aanscherping handhaving cannabisbeleid                          | 16 | Hoofdstuk 4 Teelt van cannabis                                             | 25 |
| 2.1 Handhaving gemeentelijk cannabisbeleid                                  | 16 | 4.1 Problematiek cannabisteelt                                             | 26 |
| 2.1.1 Beschikbare bestuurlijke handhavingsinstrumenten                      | 17 | 4.2 Bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak                                | 26 |
| 2.2 Intensivering handhaving                                                | 18 | 4.2.1 Gemeenten                                                            | 26 |
| 2.2.1 Intensivering handhaving en vormgeving gemeentelijk cannabisbeleid    | 18 | 4.2.2 Woningcorporaties                                                    | 27 |
| 2.2.2 Hanteren afstandsbepaling                                             | 19 | 4.2.3 Belastingdienst                                                      | 28 |
| 2.2.3 Aanpak niet-gedoogde verkooppunten                                    | 19 | 4.2.4 Politie en justitie                                                  | 28 |
| 2.2.4 Aanpassing beschikbaar instrumentarium                                | 20 | 4.2.5 Aanpak van criminele organisaties                                    | 29 |
| 2.2.5 Deelproject coffeeshops in het kader van Handhaven op Niveau          | 20 | 4.2.6 Ontneming                                                            | 29 |
| 2.2.6 Intensivering communicatie rondom handhaving                          | 20 | 4.2.7 Sanctiebeleid                                                        | 30 |
| 2.3 Aanpak criminele uitwassen rond coffeeshops                             | 21 | 4.3 Overige maatregelen                                                    | 30 |
| 2.3.1 Doorlichting                                                          | 21 | 4.3.1 Growshops                                                            | 30 |
| 2.3.2 Handreiking bestuurlijke Aanpak                                       | 21 | 4.3.2 Technische vernieuwingen                                             | 31 |
| 2.3.3 Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar bestuur (BIBOB) | 21 |                                                                            |    |
| 2.3.4 Wet politieregisters                                                  | 22 |                                                                            |    |

## HOOFDSTUK 1: ACTIEPLAN ONTMOEDIGING CANNABIS

Het Nederlandse drugsbeleid gaat uit van de verschillen tussen de risico's van henneproducten en die van harddrugs. Dit betekent echter geenszins dat het gebruik van cannabis zonder gezondheidsrisico's is. Het gebruik kan schadelijk zijn voor de gezondheid. Cannabis wordt overwegend gerookt, daarom is schade aan de luchtwegen het belangrijkste fysieke gevaar. Problematisch cannabisgebruik en afhankelijkheid zijn reële risico's. Het gebruik van cannabis zal daarom door een actief ontmoedigingsbeleid worden tegengegaan. Met de brief d.d. 11 maart 2003 (TK 2001–2002, niet dossierstuk vws0200879) heeft u de Nationale Drug Monitor (NDM) achtergrondstudie «Cannabis, feiten en cijfers 2003» en een rapport over het THC-gehalte van cannabis ontvangen. De in deze rapporten weergegeven ontwikkelingen vormen aanleiding om het beleid op het gebied van de gezondheidsbescherming te actualiseren en waar nodig te intensiveren in de vorm van het Actieplan Ontmoediging Cannabis (hierna: Actieplan).

Het Actieplan gaat uit van de stand van zaken in praktijk en wetenschap, zoals in bovengenoemde rapporten en brieven is weergegeven. Doelstelling van het plan is het gebruik, en in het bijzonder het problematisch gebruik van cannabis zoveel mogelijk te voorkomen, en meer gebruik te maken van bestaande mogelijkheden tot behandeling van cannabis-afhankelijkheid. De uitvoering van de voornemens is primair een zaak van de verslavingszorg, de GGZ, GGD'en en de overige gezondheidszorg, en ook van scholen en de jeugdhulpverlening. Dit betekent dat de door de minister van VWS te entameren activiteiten zich vooral moeten richten op de voorwaarden waaronder deze verantwoordelijken hun werk kunnen doen. De ontwikkeling en uitvoering van de activiteiten in het Actieplan zullen daarom op praktische toepasbaarheid getoetst moeten worden. Tevens wordt veel belang gehecht aan een bewezen effectiviteit van de activiteiten. VWS zal daarom in nauw overleg en samenwerking met het veld het Actieplan uitvoeren.

De minister van VWS heeft u op 11 juli 2002 (TK 2001–2002, niet dossierstuk vws0200879) bericht over de resultaten van de Wetenschappelijke Cannabisconferentie (Brussel, 2002). Dit was een initiatief van de Ministers van Volksgezondheid van België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland. Op verzoek van deze ministers hebben deskundigen uit de genoemde landen een gezamenlijk plan opgesteld, hierna te noemen «Vijflandenplan». Dit plan loopt van 2003 tot en met 2005 en is inmiddels ter goedkeuring voorgelegd aan de betrokken bewindslieden. De voorgestelde activiteiten zijn in het Actieplan verwerkt.

### 1.1. Inhoud van het Actieplan

#### *1.1.1 Intensiveren van de preventieactiviteiten*

Er wordt al fors geïnvesteerd in preventieactiviteiten die gericht zijn op de algemene bevolking en jongeren. Een voorbeeld hiervan is het project De Gezonde School en Genotmiddelen, waardoor inmiddels jaarlijks ca. 250 000 leerlingen van scholen voor voortgezet onderwijs worden bereikt. Een ander belangrijk voorlichtings- en preventie-instrument is de Drugs-infolijn van het Trimbos-instituut, waar iedereen met vragen over drugs en drugsgebruik terecht kan. De meeste vragen worden gesteld over hasj en wiet.

Het Kabinet is van mening dat het ontmoedigen van cannabisgebruik breed in de samenleving moet worden uitgedragen. Ter versterking en

verbetering van de bestaande preventieactiviteiten heeft de minister van VWS de volgende voornemens:

- De jaarlijkse massamediale campagne «Drugs, laat je niks wijsmaken» zal met ingang van 2004 inzetten op de ontmoediging van cannabisgebruik. Deze campagne heeft als primaire doelgroep alle jongeren van 12 tot 18 jaar. De massamediale uitingen van de campagne zijn gericht op cannabis vanwege de, in vergelijking met harddrugs, hoge prevalentie van cannabisgebruik onder jongeren. Bij deze relatief brede doelgroep kan een publiekscampagne effect sorteren voor wat betreft de houding tegenover cannabis en bewustwording van de risico's van gebruik. Overigens wordt in het kader van deze campagne door regionale instellingen ook aandacht besteed aan andere drugs.
- Voor risicogroepen worden nieuwe preventieactiviteiten ontwikkeld. Binnen het project Uitgaan en Drugs van het Trimbos-instituut en instellingen voor verslavingszorg wordt een module voor het jongerenwerk ontwikkeld voor de preventie van druggebruik, met name gericht op bezoekers van jongerencentra en jongeren op hangplekken. Een andere module heeft de preventie van riskant druggebruik door jongeren in de residentiële hulpverlening als onderwerp. Beide modules richten zich op alle drugs, inclusief cannabis. In de jaren 2004–2006 vindt de implementatie van deze modules plaats. Het streefdoel is dat eind 2006 minstens 65% van de instellingen voor verslavingszorg met deze modules werkt. Het VMBO-onderwijs kent relatief veel jongeren die tot een risicogroep voor (problematisch) cannabisgebruik gerekend kunnen worden. De minister van VWS zal op zeer korte termijn specifiek voor het VMBO-onderwijs een proefproject voor innovatieve cannabispreventie en voorlichting subsidiëren. Bij gebleken succes zal landelijke implementatie worden gestimuleerd. Eenzelfde project zal gericht zijn op XTC.
- De voorlichting in coffeeshops zal worden verbeterd. Het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid (SIDV) en de Landelijk Steunfunctie Preventie (LSP) hebben advies uitgebracht over verbetering van de voorlichting in coffeeshops. Op basis van dit advies worden thans methoden ontwikkeld om de voorlichting in coffeeshops te verbeteren. Dit is geen eenvoudige taak, omdat preventie en voorlichting in beginsel strijdig zijn met het economisch doel van de coffeeshophouder. Het Trimbos-instituut is in samenwerking met instellingen voor verslavingszorg trainingen aan het ontwikkelen en zal netwerken opzetten om coffeeshophouders te bewegen aandacht aan voorlichting en preventie te geven. Volgend jaar zal een landelijke folder gereed zijn die specifiek is gericht op coffeeshopbezoekers. Het Kabinet zal voorlichting en preventie in coffeeshops een minder vrijblijvend karakter geven. Het Kabinet wil in overleg met de VNG bevoorwaarden dat gemeenten, voor zover dit nog niet is gebeurd, voorlichting en preventie in hun cannabisbeleid opnemen, bijvoorbeeld als bepaling in een gedoogbeschikking. Inhoudelijk kan aan verschillende mogelijkheden worden gedacht, zoals het verplicht voorhanden hebben en ter beschikking stellen voor de coffeeshopbezoekers van de folder van het Trimbos instituut, of het verplichten van bepaalde teksten op de verpakking van de verkochte cannabis, vergelijkbaar met de teksten op pakjes sigaretten.
- De preventie voor de bijzondere risicogroep van mensen met psychische stoornissen zal worden verbeterd. Cannabisgebruik komt onder deze groep mensen relatief veel voor, vaak als een poging tot zelfmedicatie. Dit gebruik is niet bevorderlijk voor de behandeling van de psychische stoornis. De Landelijk Steunfunctie Preventie (LSP) is gevraagd een inventarisatie te maken van initiatieven die specifiek gericht zijn op mensen met psychische problemen. Mede op basis van deze inventarisatie zal dit jaar aan de ontwikkelcentra Kwaliteit en innovatie van zorg en Preventie van het Programma Resultaten Scoren

### 1.1.2 Uitbreiding en verbetering van het behandelingsaanbod

Afhankelijkheid van cannabis is in aard en ernst niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld heroïneverslaving. Toch is het verbeteren van de behandeling van cannabisafhankelijkheid een belangrijk speerpunt. Jaarlijks worden enkele duizenden mensen behandeld voor problematisch cannabisgebruik. Er is echter nog weinig bekend over de effectiviteit van deze behandelingen. Wij willen de toepassing van evidence based behandelingen stimuleren. Het gaat om de vraag welke behandelingsmethoden de meeste kansen bieden op goede resultaten bij welk type cliënt. Om na te gaan of in het buitenland ontwikkelde methoden een adequate aanvulling vormen binnen het Nederlandse behandelaanbod, zal introductie in Nederland met onderzoek begeleid worden. In het kader van dit Actieplan zijn daarom de volgende activiteiten in gang gezet:

- Om de effectiviteit van de behandeling te verhogen moeten de kenmerken van problematische cannabisgebruikers duidelijk zijn. In opdracht van VWS heeft de Stichting Informatie Voorziening Verslavingszorg (SIVZ) in samenwerking met GGZ Nederland een profiel gemaakt van de cliënten die zich bij de ambulante verslavingszorg melden in verband met cannabisproblemen. Hierbij wordt tevens aangesloten bij een Europees project dat onlangs van start is gegaan op initiatief van het Europese Waarnemingscentrum in Lissabon. Uit het profiel blijkt dat het aantal cliënten dat uitsluitend problemen heeft met cannabis een minderheid vormt van alle cannabiscliënten: doorgaans is sprake van meervoudige verslavingsproblematiek. Wel is het aantal zogenaamde enkelvoudige cannabiscliënten sterker gegroeid. De instellingen voor verslavingszorg bieden in beperkte mate specifieke behandelmethodieken aan voor cannabisproblematiek. Het is de inzet van dit Kabinet om de behandeling van cannabisafhankelijken te verbeteren.
- De NDM is opdracht gegeven medio 2004 een rapportage uit te brengen over de effectiviteit van behandelingen van verslavingsproblematiek. Met name op het terrein van de behandeling van cannabisafhankelijkheid is recent nieuwe literatuur gepubliceerd. Door het combineren van meer kennis over problematisch gebruik, de effectiviteit van behandelingen en de gebruikte behandelmodaliteiten zal er een kwaliteitsverbetering plaatsvinden.

Het belangrijkste onderdeel van het Vijfandenplan is de opzet en uitvoering van een zogenoemd gerandomiseerd klinisch experiment naar de effectiviteit van kortdurende behandelmethoden. In alle deelnemende landen zullen een of meer behandelcentra aan dit project deelnemen. Ter voorbereiding daarvan zal nog dit jaar een proefproject van start gaan, zodat het eigenlijke onderzoek begin 2005 gestart kan worden indien de deelnemende landen daartoe besluiten.

### 1.1.3 Onderzoek

Resultaten van wetenschappelijk onderzoek zijn van groot belang voor het cannabisbeleid in het algemeen en de effectiviteit van preventie en behandeling in het bijzonder. Het te ontwerpen onderzoek moet een directe relevantie hebben voor de beleidsontwikkeling. Speerpunten zijn onderzoek naar de relatie tussen cannabisgebruik en psychische aandoeningen en onderzoek naar de effecten van cannabis met een hoog THC-gehalte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Het rapport van het Trimbos-instituut «THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops» is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

#### *Aard, omvang en verloop van problematisch gebruik*

Uit bovenvermelde rapporten blijkt dat over het gebruik onder de algemene bevolking en onder jongeren voldoende informatie beschikbaar is.

Minder is bekend over de omvang, oorzaken, aard en verloop van het problematisch gebruik. Daar is nader onderzoek voor nodig, waarbij bijzondere aandacht gegeven moet worden aan jongeren. Overigens zullen de resultaten van deze onderzoeken pas over enige jaren beschikbaar zijn. Activiteiten zijn onder meer:

- Nadere analyse van enkele onderzoeken die thans gaande zijn. De ESEMeD<sup>1</sup>-studie die in België, Frankrijk, Duitsland en Nederland gehouden wordt zal mogelijk meer inzicht bieden in aard en omvang van problematisch gebruik en afhankelijkheid. De EDSP<sup>2</sup>-studie in Duitsland richt zich op de ontwikkeling en het verloop van cannabis-afhankelijkheid en de relatie met geestelijke gezondheid onder jongeren. Ook de Nederlandse TRAILS-studie (gesubsidieerd door NWO) kan daarover informatie bieden. Het analyseren van deze onderzoeken heeft als doel preventie en vroeginterventie te verbeteren.
- Analyse van de (mogelijke verlaging van) de beginleeftijd van cannabisgebruik onder scholieren. De Nederlandse bijdrage aan dit onderzoek – van het Trimbos-instituut – wordt op korte termijn verwacht. Indien de beginleeftijd significant lager is geworden, heeft dit implicaties voor op jongeren gerichte preventie en vroeginterventie.
- Onderzoek naar de relatie tussen verschillende vormen van cannabisbeleid zoals die in Europa uitgevoerd worden en de aard en omvang van (problematisch) gebruik. Ter voorbereiding daarvan is door RAND Europe een literatuuroverzicht opgesteld inzake de relatie tussen cannabisbeleid en de effecten van dat beleid in de praktijk.<sup>3</sup> Door de onderzoekers wordt vastgesteld dat er grote verschillen zijn tussen het formele beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk. Wat betreft de relatie tussen het beleid en het gebruik van cannabis, kan op basis van onderzoek dat tot nu toe is gedaan, niet worden aangetoond dat beleid van invloed is op het feitelijk gebruik van softdrugs. De onderzoekers concluderen aanwijzingen te hebben dat van beleid niet of nauwelijks remmende werking uitgaat. De Verenigde Staten, met een sterk restrictief beleid, kent bijvoorbeeld meer cannabisgebruik dan Nederland, waar gebruik en bezit van softdrugs tot op zekere hoogte worden gedoogd. Bovendien hebben veranderingen in beleid in verschillende landen nauwelijks een waarneembaar effect gehad op cannabisgebruik. Dat kan volgens de onderzoekers wellicht worden verklaard doordat hetgeen in de wet staat, lang niet altijd door politie en justitie wordt toegepast. Ook andere effecten van het beleid (criminaliseren en marginaliseren van gebruikers) zijn vrijwel niet bekend. De onderzoekers concluderen dat meer inzicht nodig is om te kunnen vaststellen wat de werkelijke invloed is van softdrugsbeleid op gebruik en gebruikers. In het kader van het Vijflandenplan wordt thans de mogelijkheid van vervolgstudies besproken. Het doel van deze studies is met name om (lokale) autoriteiten inzicht te geven in de effectiviteit van beleid en in het oplossen van veelvoorkomende praktijkproblemen.

Onderzoek naar de effecten van cannabis met een hoog gehalte THC (de belangrijkste werkzame stof). Er is nog weinig bekend over de relatie tussen de sterkte van cannabis en de gezondheidseffecten daarvan (zie ook paragraaf 1.2). Het Criminologisch Instituut Bongers (UvA) heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen de sterkte van cannabis, consumptiegedrag van regelmatige gebruikers, en het optreden van afhankelijkheid. Gebruikers menen zelf de sterkte van cannabis goed te kunnen beoordelen, maar bij laboratoriumanalyses van de betreffende cannabis blijkt dit niet te stroken met de gevonden THC-gehalten. Verder komt een positieve samenhang naar voren tussen de sterkte van de cannabis die men bij voorkeur gebruikt en het optreden van symptomen van (psychische) afhankelijkheid. De stijging van het THC-gehalte in cannabis is in dit verband een zorgelijke ontwikkeling (zie paragraaf 1.2). Deze resultaten

<sup>1</sup> European Study of Epidemiology of Mental Disorders/Mental Health Disability.

<sup>2</sup> Early Developmental Stages of Psychopathology.

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van het onderzoek onderstrepen het belang van een actief ontmoedigingsbeleid, met name op het gebied van preventie en behandeling. In een vervolgstudie is het doel om na te gaan wat de effecten van cannabisgebruik met een hoger THC-gehalte zijn op een aantal fysiologische, cognitieve en psychologische maten. Aan de hand van de uitkomsten kunnen uitspraken worden gedaan over de gezondheidsrisico's op de korte en wellicht ook op de lange termijn.

#### *Acute gezondheidsschade*

Het Instituut voor Verslavingsonderzoek (IVO) is een onderzoek gestart om na te gaan in hoeverre afdelingen spoedeisende hulp van ziekenhuizen met acute gezondheidsschade door drugsgebruik, waaronder cannabis, worden geconfronteerd. Dit jaar worden de resultaten verwacht.

#### *Relatie cannabis en psychische aandoeningen*

In de NDM-achtergrondstudie is een overzicht gegeven van de beschikbare kennis over het verband tussen gebruik van cannabis en psychische symptomen en aandoeningen als psychotische verschijnselen en depressie. De conclusie is dat er bij een kleine groep een mogelijk verband bestaat tussen cannabisgebruik en psychische stoornissen, maar dat een oorzakelijke relatie nog niet vaststaat. De laatste tijd is er in de media en onder deskundigen veel aandacht voor en discussie geweest over de aard van de relatie tussen cannabisgebruik en psychische aandoeningen. Het Trimbos-instituut organiseert 25 mei aanstaande een conferentie om de stand van zaken op dit gebied te bespreken.

Onderzoek naar dit vraagstuk vormt binnen het internationale cannabis onderzoeksprogramma een separaat thema. Verder onderzoek naar de aard van dit verband krijgt hoge prioriteit. Voor het blootleggen van een mogelijk oorzakelijk verband is longitudinaal onderzoek vereist, waarin een cohort jongeren een aantal jaren wordt gevolgd. Het cohort moet voldoende groot zijn om allerlei mogelijke verstorende variabelen (gebruik van andere drugs, psychiatrische aandoeningen in de familie, bepaalde persoonlijkheidskenmerken etc.) te kunnen uitschakelen. Longitudinaal onderzoek is echter kostbaar. Daarom wordt eerst nagegaan of aangesloten kan worden bij lopende of op korte termijn te starten projecten.

Voorts geeft de NDM-achtergrondstudie een overzicht van de subacute en chronische gevolgen van cannabisgebruik, zoals de effecten op cognitieve functies (leren, geheugen, aandacht). Ook hiernaar zal in het kader van het Vijfandenplan nader onderzoek worden verricht.

De uitkomsten van alle genoemde onderzoeken zullen worden geanalyseerd en gebruikt worden bij het ontwikkelen van preventie- en behandelingsactiviteiten.

### **1.2. De stijging van het THC-gehalte in cannabis**

Met de brief van de Staatssecretaris van VWS van 11 maart 2003 (GVM/2355062) heeft u het rapport «THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2001–2002)» ontvangen. Uit dit rapport blijkt dat het gemiddelde percentage THC in alle cannabisproducten is toegenomen. Inmiddels is gebleken dat de THC-gehalten van in Nederland geteelde cannabisproducten het afgelopen jaar verder zijn gestegen.

|               | 99/00 | 00/01 | 01/02 | 02/03 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| Nederwiet     | 8,6   | 11,3  | 15,2  | 18,0  |
| Buitenl. wiet | 5,0   | 5,1   | 6,6   | 6,2   |
| Nederhasj     | 20,7  | 16,0  | 33,0  | 35,8  |
| Buitenl. hasj | 11,0  | 12,2  | 17,8  | 16,6  |

Bron; Trimbos-instituut

De betrokken departementen hebben een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van het reguleren van het percentage THC. Er zijn verschillende opties bestudeerd:

- regulering middels gecontroleerde teelt en distributie;
- het plaatsen van cannabisproducten met een THC-gehalte boven een vastgestelde limiet op Lijst I van de Opiumwet;
- het toevoegen van een criterium «sterkte» aan de gedoogcriteria voor coffeeshops;
- het stimuleren van de coffeeshopbranche om minder sterke cannabis aan te bieden (zelfregulering).

Optie a) wordt als onhaalbaar beoordeeld, omdat cannabis hiertoe gelegaliseerd zou moeten worden. Het Kabinet staat dit niet voor. De opties b) en c) worden in principe haalbaar geacht. Naast andere nadelen, zijn er vanwege de controle op naleving hoge kosten aan deze opties verbonden en zal er voldoende capaciteit bij de handhavingdiensten gecreëerd moeten worden. Bij optie d) wordt een beroep gedaan op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de coffeeshopbranche. De overheid heeft bij deze optie echter geen mogelijkheid om maatregelen af te dwingen. De kans dat coffeeshophouders zelf maatregelen nemen om het THC-gehalte te beperken, wordt als gering gezien.

Bij de beantwoording van de vraag of er maatregelen genomen moeten worden om het THC-gehalte in cannabis te reguleren, en zo ja, welke, moeten de feitelijke risico's van sterke cannabis een belangrijke rol spelen. Om meer zicht te krijgen op mogelijke risico's werd het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) gevraagd middels een spoedprocedure een deskundigenoordeel uit te brengen.

Op basis van de beschikbare gegevens concludeert het CAM dat er in het algemeen niet of nauwelijks extra risico's zijn verbonden aan het gebruik van cannabis met een «hoger» THC-gehalte. Wel is het zo dat er voor onervaren gebruikers mogelijk een licht verhoogd risico is. Het CAM stelt dat goede voorlichting vanuit voorlichtende instanties en coffeeshops over deze producten daarom nadrukkelijk gewenst is. Overigens kon het CAM zich slechts in zeer geringe mate baseren op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Het oordeel is met name gebaseerd op de deskundigheid van de leden. Het CAM stelt dan ook dat er adequaat wetenschappelijk onderzoek nodig is ter onderbouwing van toekomstig beleid. Een aanzet hiertoe wordt gegeven in het in opdracht van de minister van VWS verrichte onderzoek door het Criminologisch Instituut Bonger (zie 1.1.3.) naar de relatie tussen de sterkte van cannabis en het consumptiegedrag. Uit dit binnenkort te publiceren onderzoek komt naar voren, dat sterke nederwiet in het algemeen de kans op meer gebruik en afhankelijkheid van cannabis lijkt te vergroten. Dit blijkt echter niet voor alle gebruikers op te gaan. Naast gebruikers die de voorkeur geven aan sterke cannabis zijn er ook die liever mildere soorten roken of hun rookgedrag aanpassen.

Hoewel er thans geen aanwijzingen zijn dat het gebruik van sterke cannabis onaanvaardbare risico's met zich meebrengt, vindt het Kabinet de stijging van het THC-gehalte een zorgelijke ontwikkeling. Het Kabinet wil daarom niet volstaan met de bovengenoemde intensivering van de inspanningen op het gebied van voorlichting en preventie. Gezien de lacunes in het thans beschikbare onderzoek over de risico's van sterkere cannabis, zal het Kabinet daarom met voorrang nieuw wetenschappelijk onderzoek naar deze risico's laten uitvoeren. Indien uit onderzoek zou blijken dat gebruik van cannabis met een hoog THC-gehalte leidt tot ernstige gezondheidsrisico's, dan zal het kabinet zich bezinnen op de consequenties voor het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid. In het uiterste geval zou, indien de risico's vergelijkbaar zijn met die van harddrugs, plaatsing van cannabissoorten met een zeer hoog THC-gehalte op Lijst I van de Opiumwet het gevolg kunnen zijn.

## **HOOFDSTUK 2: AANSCHERPING HANDHAVING CANNABISBELEID**

Het opstellen, regisseren en handhaven van het lokale cannabisbeleid is en blijft belegd bij het lokale bestuur, dat hierbij binnen de door de rijksoverheid gestelde algemene kaders werkt. Bij het ontbreken van lokaal beleid is het voor gemeenten moeilijk te sturen op de vestiging van coffeeshops. Thans is het zo, dat vrijwel alle gemeenten een gemeentelijk cannabisbeleid hebben geformuleerd<sup>1</sup>, waarin onder meer wordt bepaald of er wel of niet coffeeshops binnen de gemeente gevestigd kunnen zijn, dan wel of er een afbouw van de aanwezige coffeeshops (zogenaamd uitsterfbeleid) zal plaatsvinden.

Op gedoogde coffeeshops zijn de AHOJG-criteria<sup>2</sup> van toepassing. Indien coffeeshops deze criteria naleven, wordt er niet strafrechtelijk en/of bestuurlijk opgetreden. Om ongewenste neveneffecten van het cannabisbeleid te voorkomen is een strikte handhaving van onder meer deze criteria noodzakelijk. In het Hoofdpijnenakkoord en in de nota «Naar een veiliger samenleving» (TK 2002–2003, 28 684, nr. 1) heeft het Kabinet tevens aangekondigd ten aanzien van het cannabisbeleid meer in algemene zin het handhavingsniveau te willen versterken en in overleg te treden met gemeenten om coffeeshops in de buurt van scholen nog verder terug te dringen en om de problematiek in de grensstreken aan te pakken. Langs welke wegen het kabinet daartoe wil komen, wordt hieronder geschetst. Allereerst wordt de huidige staat van handhaving en het beschikbare bestuurlijke instrumentarium gezien.

### **2.1. Handhaving gemeentelijk cannabisbeleid**

Sinds 1999 wordt door het onderzoeksbureau Intraval jaarlijks een onderzoek uitgevoerd naar het aantal gedoogde coffeeshops en naar het gemeentelijk cannabisbeleid. Dit jaar is daarbij voor het eerst de handhaving van de AHOJG-criteria meegenomen<sup>3</sup>. Tevens is gekeken naar het hanteren van een afstandscriterium van coffeeshops tot scholen en de landsgrens.

Uit het onderzoek blijkt dat, na een snelle daling in de jaren negentig, sinds 1999 het aantal coffeeshops verder is gedaald van 846 tot 782 in 2002. In 100 van de 489 gemeenten zijn 1 of meer coffeeshops gevestigd. 97% Van de gemeenten heeft een cannabisbeleid; 73% daarvan kent een nulbeleid, dat wil zeggen dat coffeeshops niet worden toegelaten. Meer dan de helft van alle coffeeshops bevindt zich in de vijf grootste gemeenten. Tweederde van alle gemeenten met coffeeshops hanteert een afstandscriterium tot scholen (meestal minimaal 250 meter). Van de 13

<sup>1</sup> Intraval, Coffeeshops in Nederland in 2002 (juni 2003), toegezonden aan de Kamer bij brief d.d. 20 oktober, niet-dossierstuk, nummer Just03109.

<sup>2</sup> Het is verboden: te Affichereren, Harddrugs te verhandelen, Overlast te veroorzaken, Jeugdigen onder de 18 jaar in een coffeeshop te laten of aan hen te verkopen en Grote hoeveelheden te verhandelen (niet meer dan 5 gram per transactie per dag). Daarnaast is ook nog in de OM-richtlijnen opgenomen dat handelsvoorraad maximaal 500 gram mag bedragen.

<sup>3</sup> Intraval, Coffeeshops in Nederland in 2002 (juni 2003), toegezonden aan de Kamer bij brief d.d. 20 oktober, niet-dossierstuk, nummer Just03109.

gemeenten met coffeeshops die aan de landsgrens liggen, hanteert één gemeente een afstandscriterium tot de grens.

Wat betreft de ontwikkeling van het aantal coffeeshops heeft zich sedert de eerste schatting in 1997 een daling met 34% voorgedaan. Dit is een ontwikkeling die het kabinet van belang acht. Een dergelijke reductie kan bijdragen aan de beheersbaarheid en de handhaving van het coffeeshopsysteem.

Gemeenten oordelen over het algemeen positief over de AHOJG-criteria als instrument om de verkoop van cannabis te reguleren. Alle onderzochte gemeenten met coffeeshops handhaven de AHOJG-criteria. De meeste gemeenten hebben aan het cannabisbeleid een handhavingsbeleid gekoppeld. Hoe en door wie er gehandhaafd wordt, kan per gemeente echter sterk verschillen. Ook de sancties na overtreding van de criteria zijn niet uniform. Voorts blijkt dat niet alle overtredingen van de AHOJG-criteria tot een bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie leiden. Handhaving van de H- (geen verkoop harddrugs) en J-criteria (geen verkoop onder de 18 jaar) heeft bij gemeenten de prioriteit. In 2002 zijn vooral overtredingen waargenomen van het J-criterium, gevolgd door het O-criterium (geen overlast). Overtredingen van het A (geen affichering) en het H-criterium zijn nauwelijks geconstateerd. Uit deze onderzoeksbevindingen blijkt aldus dat harddrugs in coffeeshops nauwelijks worden aangetroffen. Gemeenten hanteren naast de AHOJG-criteria ook extra criteria, bijvoorbeeld ten aanzien van de afstand van coffeeshops tot scholen. Men geeft dan concreet aan om welke afstanden het gaat. Voorts bepalen sommige gemeenten in welke wijken wel en in welke wijken geen coffeeshops gevestigd mogen zijn.

#### *2.1.1 Beschikbare bestuurlijke handhavingsinstrumenten*

De artikelen 174a van de Gemeentewet en 13b van de Opiumwet geven gemeenten de mogelijkheid op te treden tegen (drugs)panden. Tezamen dekken deze twee artikelen het spectrum van besloten woonpanden en de voor het publiek toegankelijke gelegenheden waar drugs worden verhandeld. De Wet Damocles, artikel 13b van de Opiumwet, is de belangrijkste grond voor bestuurlijke sancties tegen coffeeshops. De meeste gemeenten hebben hun handhavingsbeleid op dit artikel gebaseerd. In dit artikel is geregeld dat de burgemeester een voor het publiek toegankelijk lokaal kan sluiten, indien er sprake is van handel in drugs, zowel harddrugs als cannabis. Indien een coffeeshop zich niet houdt aan de AHOJG-criteria en aanvullend gemeentelijk beleid, kan de burgemeester op grond van dit artikel bestuursdwang toepassen en eventueel de coffeeshop sluiten. Dit artikel kan ook worden gebruikt om illegale verkoop van drugs in voor het publiek toegankelijke lokalen tegen te gaan<sup>1</sup>.

In de meeste gemeenten moeten coffeeshops een horeca-exploitatievergunning hebben op grond van de APV. Indien er sprake is van overtredingen van de vergunningvoorwaarden, kan de burgemeester de vergunning intrekken. In het handhavingsbeleid van gemeenten worden de Wet Damocles en de APV gezamenlijk toegepast. Dus wanneer er sprake is van overtreding, wordt de coffeeshop gesloten en wordt de vergunning ingetrokken.

Indien er sprake is van verkoop en handel in drugs in een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, zoals woningen, schuren, garages, sociëteiten en dergelijke, kan gebruik gemaakt worden van artikel 174a van de Gemeentewet, de zogenaamde wet Victoria. Daarmee heeft de burgemeester de bevoegdheid de woning te sluiten, indien er sprake is van overlast door gedragingen in de woning. Hierbij kan worden gedacht aan handel in drugs, maar ook andere gedragingen die overlast met zich meebrengen kunnen aanleiding tot sluiting zijn.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dit betreft alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld – vrijelijk toegankelijk zijn. Daarbij kan gedacht worden aan theehuizen, cafés, sappenbars, (afhaal-)restaurants, shoarmazaken en dergelijke, maar daarnaast ook aan winkels, zoals de zogenaamde head-, smart- en growshops, en aan – tijdelijke – beurzen en tentoonstellingsruimten.

<sup>2</sup> Zie het evaluatieonderzoek van het SGBO van 2002 over artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet.

## 2.2. Intensivering handhaving

Uit het bovenstaande blijkt dat de handhaving van het cannabisbeleid, inclusief de handhaving van de AHOJG-criteria binnen gemeenten voldoende aandacht heeft. Uit het oogpunt van bestrijding van overlast zijn de resultaten over het algemeen bevredigend. Het kabinet ziet dan ook, gelet op deze resultaten geen aanleiding om extra inzet te plegen op een verdere daling van het aantal gedoogde coffeeshops dan wel om aanvullende criteria op te stellen, maar blijft de ontwikkelingen jaarlijks kritisch volgen. Met betrekking tot bestaande handhavingsproblemen is het belangrijk eerst te bezien of bestaande mogelijkheden intensiever gebruikt kunnen worden. Het hele systeem hoeft daarmee niet op de helling. De commissie Michiels toonde in 1998 al aan dat onvoldoende handhaving van regels door overheidsorganen niet het gevolg was van een gebrek aan bevoegdheden of dwangmiddelen, maar eerder het resultaat was van matige samenwerking.

Het Kabinet is van oordeel dat samenwerking en de controle op de naleving zeer belangrijk is, evenals snelle actie na een geconstateerde overtreding.

Voorts handhaaft het kabinet de scheiding tussen de verkoop van alcohol en de verkoop van cannabis. Het bestuurlijk en strafrechtelijk gedoogbeleid betreffende de verkoop van cannabis voor eigen gebruik blijft beperkt tot het karakter van de coffeeshop: een droge horeca-gelegenheid.<sup>1</sup> Belangrijke overwegingen hiervoor zijn dat de beperking van de verkoop tot een specifieke bedrijfstak – de coffeeshop – de controlebaarheid en de handhaafbaarheid bevordert en een beperkter publiek wordt geconfronteerd met cannabis.

Daarnaast heeft het kabinet oog voor de ongewenste neveneffecten van het cannabisbeleid en de problemen ten aanzien van handhaving. Daartoe doet het Kabinet hieronder een aantal voorstellen om in samenwerking met onder meer gemeenten te komen tot:  
intensivering handhaving cannabisbeleid  
aankpak criminele uitwassen rondom coffeeshops

### *2.2.1 Intensivering handhaving en vormgeving gemeentelijk cannabisbeleid*

Naast het vaststellen van het cannabisbeleid is ook het vaststellen van de wijze van handhaving van belang. Beleid en handhaving van beleid gaan namelijk hand in hand. Ten behoeve van de handhaving van het gemeentelijk vastgestelde cannabisbeleid zijn dan ook afspraken over de handhaving door middel van een specifiek handhavingsarrangement en/of convenant onmisbaar. Nog niet alle gemeenten kennen uitgewerkte handhavingsarrangementen en/of convenanten. Het Kabinet ziet grote voordelen als gemeentelijk cannabisbeleid wordt gevoerd in combinatie met dergelijke arrangementen. Zo kunnen daarin afspraken over het gecombineerd optreden van de lokale driehoek (burgemeester, OM, politie) ten aanzien van onder meer de handhaving van coffeeshops worden neergelegd, waardoor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De gemeente (burgemeester), politie en OM hebben daarbij ieder eigen bevoegdheden op het terrein van handhaving.

Het handhavingsarrangement maakt inzichtelijk wanneer, door wie, met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties wordt opgetreden als een coffeeshop zich niet houdt aan de vergunningvoorwaarden. Een voordeel van deze aanpak is dat het beleid en de te ondernemen stappen voor alle betrokkenen bij het lokaal drugsbeleid en voor de coffeeshopexploitant duidelijk worden gemaakt. Dit maakt ook de juridi-

<sup>1</sup> Dit beleid werd vastgelegd op 11 september 1996 in de Aanwijzing en Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid en opnieuw vastgelegd bij de herziening van deze regelingen op 1 januari 2001.

sche positie van de gemeente bij handhaving sterker. Tevens maakt het inzichtelijk wat de consequenties zijn van het (herhaald) overtreden van de lokale regels. Dergelijke afspraken, schriftelijk vastgelegd, zijn tevens onmisbaar bij aanpalende problematiek van bedrijfsmatige illegale cannabisteelt (zie hoofdstuk 4).

Het Kabinet is overigens verheugd te zien dat de intensivering van de handhaving op lokaal niveau wordt gedeeld. De gemeenten Rotterdam, Amersfoort en Amsterdam hebben bijvoorbeeld aangekondigd hun handhavingsbeleid aan te scherpen. Het kabinet is van mening dat dit beleid landelijk navolging verdient, waarbij zij een stimulerende rol zal spelen.

### *2.2.2 Hanteren afstandsbeplanning*

In het kader van het ontmoedigingsbeleid, waarbij met name de bescherming van de jeugd voorop staat, is de aanwezigheid van coffeeshops in de buurt van scholen ongewenst, ondanks het feit dat jongeren onder 18 jaar niet in coffeeshops mogen komen. Het Kabinet is van mening dat alle gemeenten in hun cannabisbeleid rekening moeten houden met de afstand tot scholen. Met maatwerk in het lokale cannabisbeleid bepaalt de lokale overheid zelf hoe hieraan het beste vorm kan worden gegeven. Hiervoor is op rijksniveau geen absolute bepaling te geven. Duidelijk moet zijn dat het beleid gericht is op het tegengaan van de uitnodigende werking die coffeeshops in de buurt van scholen kunnen hebben op jongeren.

Van belang is tevens de aanpak van het dealen van drugs op scholen. Het pilot project «No deal, handleiding voor scholen voor de aanpak van dealen op school» van het Trimbos instituut zal in 2004 worden opgenomen in het vaste pakket van het project De Gezonde School en Genotmiddelen.

### *2.2.3 Aanpak niet-gedoogde verkooppunten*

Uit informatie van gemeenten is naar voren gekomen dat gemeenten vooral nu de niet-gedoogde verkooppunten willen aanpakken. Het Kabinet onderschrijft deze stellingname en wil ook met kracht de niet-gedoogde verkooppunten bestrijden. Het Kabinet is van mening dat ook de wijze van handhaving en afbouw van niet-gedoogde verkooppunten in het gemeentelijk cannabisbeleid en in concreto in het handhavingsarrangement aan de orde behoren te komen, omdat de problemen rondom de verkoop van cannabis zich voor een groot deel voordoen bij de niet-gedoogde verkooppunten. In veel gemeenten zijn niet-gedoogde verkooppunten opgenomen in het beleid. Echter daar waar dit nog niet het geval is, zal in het gemeentelijk cannabisbeleid en het daarvan afgeleide handhavingsarrangement hieraan nog nadrukkelijker aandacht moeten worden geschonken. Verder zal als gevolg daarvan ook meer capaciteit vrijgemaakt moeten worden voor opsporing van en het bestuurlijk en strafrechtelijk optreden tegen niet-gedoogde verkooppunten.

Het Kabinet onderkent dat er lastig grip te krijgen is op de niet-gedoogde verkooppunten. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat er nog te weinig zicht bestaat op aard en omvang van niet-gedoogde verkooppunten. Hoewel een exacte telling – zoals jaarlijks ten aanzien van de gedoogde coffeeshops wordt uitgevoerd – vanwege het karakter van deze verkooppunten niet tot de mogelijkheden behoort, zal begin 2004 met een schattingsonderzoek meer inzicht in het aantal en de aard van niet-gedoogde verkooppunten verkregen worden. Op basis van de resultaten

zal in overleg met gemeenten gezien worden of gekomen kan worden tot een effectievere aanpak van deze verkooppunten.

#### *2.2.4 Aanpassing beschikbaar instrumentarium*

Daar waar niet alle bestaande mogelijkheden tot optreden en handhaven maximaal worden gebruikt, spoort het kabinet gemeenten aan de mogelijkheden die eerder genoemde wetgeving biedt intensiever in te zetten en toe te passen. Want als het gebruik van deze artikelen in het cannabis-beleid en het daarvan afgeleide handhavingsarrangement is neergelegd en daardoor duidelijk is voor een ieder, staat de overheid juridisch sterker en wordt duidelijk welk belang de overheid hieraan hecht.

Uit het evaluatieonderzoek van de onder 2.1.1. genoemde handhavings-instrumenten uit 2002<sup>1</sup> is gebleken dat deze goed werken, maar dat er wel enige knelpunten zijn, waardoor effectieve handhaving en effectief optreden in de praktijk mogelijk belemmerd worden. Zo bestaat er bijvoorbeeld behoefte aan een geabstraheerde invulling van het begrip overlast in artikel 174 van de Gemeentewet. Ook doen zich knelpunten voor bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet betreffende de bewijslast dat er drugs worden verhandeld in een lokaal, alsmede dat de aangetroffen drugs in een voor het publiek toegankelijk lokaal aanwezig zijn met het oog op handel, en niet voor eigen gebruik. Het kabinet zal verder samen met gemeenten zoeken naar oplossingen voor de knelpunten die zich in de praktijk voordoen.

#### *2.2.5 Deelproject coffeeshops in het kader van Handhaven op Niveau*

Om de tekorten in de handhaving aan te pakken stelde de toenmalige minister van Justitie Korthals in mei 2000 de stuurgroep Handhaven op Niveau in, onder voorzitterschap van burgemeester Welschen van Eindhoven. De stuurgroep heeft zich tot doel gesteld om in vijf jaar de professionaliteit van en de samenwerking tussen handhavers verder te bevorderen.

Naast het stimuleren van programmatisch handhaven bij mede-overheden, behelst het programma van de stuurgroep Handhaven op niveau ook projecten op verschillende beleidsterreinen (onder andere milieu, prostitutie, brandveiligheid en leerplicht) waarin de nadruk wordt gelegd op verbetering van samenwerking en professionaliteit. Deze projecten leveren zogenoemde «best practices» voor overheden op. Eén van deze deelprojecten betreft coffeeshops. Kortgeleden is in dit kader gestart met de inventarisatie van bestaande, succesvolle handhavings-methoden ten aanzien van coffeeshops. Deze «best practices» zullen worden getoetst en aangeboden aan gemeenten met coffeeshops en andere betrokkenen.

#### *2.2.6 Intensivering communicatie rondom handhaving*

Het Kabinet bevordert dat gemeenten praktisch toepasbare informatie krijgen om de handhaving zo goed mogelijk vorm te geven. Vanuit gemeenten is aangegeven dat er behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over handhavingsarrangementen. Door de gemeenten werd geopperd om bijvoorbeeld verschillende handhavingsmodellen, inclusief de wijze van sanctioneren aan te bieden. Het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid (SIDV) zal opdracht gegeven worden deze instrumenten te ontwikkelen, samen met het steunpunt Handhavingsbeleid van de VNG. Ook krijgt de uitvoering van het grote-stedenbeleid een extra impuls door het onlangs opgerichte ondersteuningsteam (Expertteam) dat gemeenten gaat helpen op het terrein van veiligheid. Dit expertteam bezoekt gemeenten en zal – waar gevraagd – ook adviseren op het punt van de handhaving en bestrijding van de overlast.

---

<sup>1</sup> Zie het evaluatieonderzoek van het SGBO van 2002 over artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet.

### **2.3. Aanpak criminele uitwassen rond coffeeshops**

Zoals bekend zijn er indicaties van betrokkenheid van criminelen bij coffeeshops. In sommige plaatsen zou een malafide coffeeshopbranche hele straten opkopen en zich een economische machtspositie verwerven. Voor de doelmatigheid van het cannabisbeleid, het draagvlak voor het bestaan van coffeeshops en het imago van Nederland in het buitenland, is het van belang de coffeeshopbranche zoveel mogelijk te vrijwaren van criminele invloeden.

De bestrijding van criminaliteit is niet de exclusieve verantwoordelijkheid van politie en justitie. Ook het openbaar bestuur kan een bijdrage leveren aan voorkoming van de (georganiseerde) criminaliteit. Aanpak van deze criminele uitwassen begint bij een bestuursrechtelijke, preventieve aanpak.

Het Kabinet zal de navolgende maatregelen treffen.

#### *2.3.1 Doorlichting*

Het Kabinet zal de risico's en kwetsbaarheden voor het (verder) door-dingen van georganiseerde criminaliteit in (onder meer) de coffeeshop-branche in kaart laten brengen met doorlichtingen in Venlo en Amsterdam. Een eerste verkenning werd reeds uitgevoerd in Utrecht, waarmee meer duidelijkheid verkregen werd over de kwetsbaarheid van deze sector voor de georganiseerde misdaad. Deze doorlichtingen zullen ook informatie geven over de rol van de growshops. Daarnaast wordt momenteel in een politieregio een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de betrokkenheid van criminele organisaties bij onder meer de coffeeshopbranche. Deze onderzoeken zullen aanknopingspunten bieden voor de aanpak van de criminele uitwassen in de coffeeshop-branche.

#### *2.3.2 Handreiking Bestuurlijke Aanpak*

Het Kabinet bevordert dat gemeenten inzicht krijgen in de bestuurlijke mogelijkheden om georganiseerde criminaliteit in beeld te brengen en aan te pakken. In 2002 is reeds de handreiking «Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: ongewoon gewoon»<sup>1</sup> ontwikkeld. In overleg met het Informatiepunt Lokale Veiligheid (een samenwerkingsverband van BZK, Justitie en de VNG) wordt bezien hoe deze handreiking en de daarin opgenomen instrumenten beter onder de aandacht van de gemeenten kan worden gebracht. Bovengenoemde handreiking geeft aan hoe gemeenten zelf hieraan iets kunnen doen, naast de strafrechtelijke aandacht die er voor dit onderwerp is. Deze aanpak kan tevens gezien worden als een voortraject voor een eventuele toepassing van het BIBOB-instrumentarium. De ervaringen van het Van Traa-team zijn hier relevant. De activiteiten daarvan worden thans geëvalueerd.

#### *2.3.3 Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB)*

Het Kabinet zal bevorderen dat gemeenten optimaal gebruik maken van het BIBOB-instrumentarium bij de vergunningverlening aan coffeeshops. Hierbij gaat het zowel om de eigen activiteit van gemeenten als om het daadwerkelijk indienen van een BIBOB-adviesaanvraag bij het bureau BIBOB. Coffeeshops zijn doorgaans aan een vergunningplicht op grond van de APV onderworpen. Bij besluit BIBOB zijn coffeeshops aangewezen als een voor organisatiecriminaliteit kwetsbare branche waarbij het zware instrumentarium van de wet BIBOB, die 1 juni 2003 volledig in werking is getreden, toegepast mag worden. Hierdoor hebben gemeenten een duidelijke wettelijke basis om op grond van vermoedelijk gevaar van misbruik

---

<sup>1</sup> SGB0, onderzoeks- en adviesbureau van de VNG.

de coffeeshopvergunning te weigeren of een reeds afgegeven vergunning in te trekken. In overleg met de VNG zal het Kabinet erop aandringen dat gemeenten bij het cannabisbeleid gebruik maken van de mogelijkheden die BIBOB biedt. Het is in dit verband essentieel dat gemeenten voor zowel nieuwe aanvragen als bestaande coffeeshopvergunningen een beleidslijn opstellen. Bij het bureau BIBOB is een helpdesk ingericht waar gemeenten met vragen over de toepassing van de wet BIBOB terecht kunnen. Ook kunnen gemeenten bij het bureau BIBOB het handboek BIBOB opvragen, waarin ook aandacht is besteed aan de mogelijkheden van BIBOB bij coffeeshops.

#### *2.3.4 Wet politieregisters*

Het Kabinet zal knelpunten bij de toepassing van de Wet politieregisters wegnemen. Knelpunten kunnen zich in de praktijk voordoen omdat de verstrekking van gegevens uit politieregisters aan derden is voorbehouden aan in de wet dan wel bij algemene maatregel van bestuur, uitdrukkelijk aangewezen personen en instanties die met een publieke taak zijn belast. De politie werkt op lokaal niveau echter samen met partners die niet zijn opgenomen in de Wet of het Besluit politieregisters. Bij brief van 13 juni 2003 (TK 2002–2003, 28 600 VI, nr. 134) bent u reeds geïnformeerd over de voornemens tot herziening van de Wet politieregisters. De herziening is onder meer gericht op de verruiming van de wettelijke mogelijkheden tot verstrekking van persoonsgegevens door de politie. Voorgesteld wordt het gesloten verstrekkingenregime in de wet te vervangen door een meer open regime. In de wet wordt ruimte geschapen om op lokaal niveau aan de hand van bepaalde criteria, indien sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, een regeling te treffen voor verstrekkingen die nodig zijn in het kader van een samenwerkingsverband met derden. Daarnaast zullen in de wet criteria worden opgenomen voor incidentele verstrekkingen. Door deze aanpassingen zal de verstrekking van politieke gegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit worden vereenvoudigd.

### **HOOFDSTUK 3: COFFEESHOPTOERISME**

#### **3.1. Problematiek**

Ondanks in het verleden genomen maatregelen, is het coffeeshoptoerisme onverminderd hoog.<sup>1</sup> Op twee terreinen heeft dit ongunstige implicaties die het beleid – vanuit het perspectief van de openbare orde en veiligheid – en het draagvlak voor het beleid ondergraven. Ten eerste veroorzaakt coffeeshoptoerisme overlast en openbare-ordeproblemen in met name de grenssteden. Deze overlast is van een andere aard dan die optreedt bij horecavestigingen in het algemeen. Het heeft vooral te maken met de omvang en onbeheersbaarheid van de bezoekersstroom uit het buitenland, het ontstaan van niet-gedoogde verkooppunten – doordat het aantal coffeeshops te beperkt is om aan de buitenlandse vraag te voldoen – en daarmee samenhangende criminaliteit, en toenemende gevoelens van sociale onveiligheid. Door de grote buitenlandse vraag is de verkoop van cannabis een winstgevende aangelegenheid, wat een aanzuigende werking heeft op de (georganiseerde) criminaliteit.

Ten tweede ondervindt het cannabisbeleid al geruime tijd kritiek van met name onze buurlanden, wat een negatieve invloed heeft op onze buitenlandse betrekkingen. Coffeeshops kunnen bijdragen aan de smokkel van kleine hoeveelheden cannabis door drugstoeristen. De strekking van de kritiek van vooral Duitse zijde is dat Nederland hierdoor niet aan haar internationale verplichtingen, in het bijzonder de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, voldoet. Los van de vraag of dit zo is en ondanks het feit

<sup>1</sup> Door vorige Kabinetten werden al maatregelen getroffen, zoals de reductie van de maximum transactiehoeveelheid van 30 naar 5 gram en de geleidelijke vermindering van het aantal coffeeshops (van 1179 in 1997 naar 782 in 2002). Uit de studie van D. J. Korff e.a., *Coffeeshops, Jeugd & Toerisme* (2001), p. 86, blijkt dat het coffeeshoptoerisme niet is afgenomen.

dat een stelsel van open grenzen beperkingen stelt aan de aanpak van het drugstoerisme, acht het Kabinet het noodzakelijk – juist om het cannabis-beleid te kunnen handhaven – maatregelen te nemen om het coffeeshop-toerisme en de met coffeeshoptoerisme samenhangende drugssmokkel tegen te gaan. De Raadsverklaring bij het Kaderbesluit Illegale Drugs-handel<sup>1</sup> geeft hier verdere aansporing toe aan alle lidstaten van de Unie.

### **3.2. Maatregelen inperking coffeeshoptoerisme**

Coffeeshoptoerisme, aantasting van onze internationale relaties en in sommige gevallen de openbare orde zijn redenen om nadere maatregelen te treffen. Gemeenten met coffeeshops en coffeeshoptoerisme hebben een extra verantwoordelijkheid die verder gaat dan alleen de bestrijding van overlast.

Het Kabinet acht het daarom geboden dat in samenwerking met de gemeenten die het aangaat tenminste drie soorten maatregelen worden genomen:

- nadere regelgeving;
- aanpak van niet-gedoogde verkooppunten;
- praktische samenwerking met het buurland om de toestroom van coffeeshoptoeristen tegen te gaan.

#### *3.2.1 Regelgeving*

Aanwending van de bevoegdheden krachtens artikelen 121 en 174 van de Gemeentewet<sup>2</sup> biedt gemeenten een instrument om de aantasting van de openbare orde of van het woon- en leefklimaat door (de toestroom van klanten naar) coffeeshops aan te pakken. Het Kabinet zal in overleg met gemeenten treden over de invulling van de weigerings- of intrekking-grond van de horeca-expoitatievergunning «ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat» (door aanwezigheid van de coffeeshop). In het handhavingsarrangement of de toelichting van de APV kan dit worden neergelegd. Zo nodig zal hiertoe het overlastcriterium in de AHOJG-criteria ruimer worden gedefinieerd in de Aanwijzing Opiumwet. Dit zal op zodanige wijze moeten gebeuren dat zal worden ingegrepen als de aanwezigheid van grote groepen personen voor de coffeeshop en/of het ontstaan van verkeer en parkeeroverlast ten gevolge van de aanwezigheid van een coffeeshop, leidt tot aantasting van de openbare orde en veiligheid of het woon- en leefklimaat.

Met als uitgangspunt dat het cannabisbeleid een beleid is dat lokaal ingevuld dient te worden, zal het Kabinet in overleg met gemeenten treden over de aanpassing van gemeentelijke regelgeving en beleidsregels. Inzet van het Kabinet is om de massaliteit van de stroom coffeeshoptoeristen een grond te laten zijn om tot intrekking van de vergunning of weigering van de verlening ervan over te gaan. Te denken valt voorts aan beperking van de klandizie en beperking van openingstijden, zoals sluiting in het weekend en/of op koopavonden. Ook zal in overweging worden genomen om een maximaal toegestane handelsvoorraad te verbinden aan een maximaal per dag te verkopen hoeveelheid. Gemeenten en de lokale branche zullen hierover concrete afspraken moeten maken. Oogmerk is een beperkte, regionale klantenkring van de coffeeshops. Gemeenten bepalen daartoe hoeveel shops nodig zijn voor het accommoderen van de vraag in dit gebied. De wijze van toepassing van het hierboven beschreven instrument en de sancties zouden onderdeel moeten zijn van het handhavingsarrangement. Daarbij is het goed om op te merken dat het criterium voor optreden niet een enkele coffeeshoptoerist als zodanig is, maar bijvoorbeeld wel de massaliteit van klandizie die door dit toerisme kan zijn veroorzaakt of illegale activiteiten van dealers en drugs-

<sup>1</sup> Kaderbesluit betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel.

<sup>2</sup> Art. 121 van de Gemeentewet geeft een posterieure bevoegdheid om nadere regels te stellen en art. 174 van deze wet belast de burgemeester met het toezicht op onder meer voor het publiek openstaande gebouwen en de uitvoering van verordeningen die op dit toezicht betrekking hebben.

runners rond coffeeshops, of het hebben van een klantenkring die geheel of grotendeels uit coffeeshoptoeristen bestaat.<sup>1</sup>

Met het oog op een regionalisering van de klantenkring zal tegelijkertijd onderzocht worden op welke wijze coffeeshophouders kunnen bewerkstelligen dat verkoop aan niet-ingezetenen tot een minimum wordt teruggebracht. Hieraan zal door middel van een experiment in de gemeente Maastricht nader gestalte worden gegeven. Uiteraard zal een verkoopbeperking slechts worden ingevoerd indien blijkt dat eerdergenoemde maatregelen onvoldoende effect sorteren in het terugdringen van het coffeeshoptoerisme en de daarmee samenhangende overlast en smokkel en indien het experiment in Maastricht het beoogde effect sorteert.

### *3.2.2 Aanpak niet-gedoogde verkooppunten*

In aanvulling op paragraaf 2.2.3 van deze bijlage, dient te worden benadrukt dat in het kader van het cannabistoerisme ook veel aandacht moet zijn voor het tegengaan van niet-gedoogde verkooppunten. Een stringenter beleid zal kunnen leiden tot uitwijkgedrag naar dergelijke punten. Het Kabinet vindt dat ook de inzet van politie en justitie, naast die van de gemeenten, juist in de grensgebieden erop gericht moet zijn om niet-gedoogde verkooppunten op te sporen en aan te pakken. Er zal hieraan in de betreffende regio's via handhavingsarrangementen beleidsprioriteit moeten worden gegeven, wil de aanpak hiervan slagen.

De aanpak van de gemeente Rotterdam (Alijda) en Venlo (Hektor) is een voorbeeld van geslaagde samenwerking van de verschillende partners in de bestrijding van niet-gedoogde verkooppunten en daarmee samenhangende overlast.

Geïnterviewd zal worden welke knelpunten er zijn in de toepassing van artikel 13b Opiumwet en/of 174a Gemeentewet bij de aanpak van niet-gedoogde verkooppunten. Indien uit deze inventarisatie blijkt dat drugshandel uit niet voor het publiek toegankelijke panden niet op effectieve wijze met dit instrumentarium kan worden aangepakt, zal bezien worden of wijziging van artikel 174a Gemeentewet dan wel 13b Opiumwet tot de mogelijkheden behoort.

### *3.2.3 Operationele samenwerking en grensoverschrijdende aanpak drugssmokkel*

Het Kabinet is voornemens de grensoverschrijdende aanpak van drugs-smokkel te stimuleren. De wederzijdse verantwoordelijkheid voor de aanpak van drugstoerisme wordt benadrukt in de Raadsverklaring bij het Kaderbesluit Illegale Drugshandel. Het Kabinet zal derhalve op basis van lopend overleg met de buurlanden meer operationele politiesamenwerking opzetten – in het verlengde van en vooruitlopend op de verdragen die terzake met onze beide buurlanden worden voorbereid om onder meer de politiesamenwerking in de grensstreek te vergemakkelijken en te bevorderen, teneinde ook de problematiek van het coffeeshoptoerisme beter te kunnen aanpakken. Gedacht wordt onder meer aan het gezamenlijk surveilleren van Nederlandse, Duitse en Belgische politiefunctionarissen, zoals dat in het kader van de overlastbestrijding door uitgaande jeugd thans reeds succesvol plaatsvindt in Renesse en in het kader van Hazeldonk met Franse politiefunctionarissen. In het kader van het verdrag dat in voorbereiding is met Duitsland zullen tevens de mogelijkheden tot het scheppen van wederzijdse bevoegdheden van politiefunctionarissen bezien worden.

Als operationeel samenwerkingsverband van Nederland, België, Frankrijk en Luxemburg, waarmee drugsrunners aangepakt en drugs onderschept worden levert het Hazeldonkproject een positieve bijdrage aan het terugdringen van de smokkel. Het project heeft als bijkomend positief aspect dat het drugstoerisme niet meer wordt ervaren als een eenzijdig Neder-

<sup>1</sup> Zie «Coffeeshop weert zuinige Hollanders», De Telegraaf, 26 november 2003.

lands probleem. De Hazeldonk-activiteiten worden inmiddels uitgebreid naar een breder gebied langs de gehele zuidgrens. Inzet is om een gelijksoortig project in samenwerking met Duitsland op te zetten. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan de regio rond Venlo.

Smokkel van cannabis door drugstoeristen wordt niet alleen veroorzaakt door het aanbod in coffeeshops, maar komt ook door de vraag in de ons omringende landen. Hoewel het verminderen van de vraag een nationale aangelegenheid is, is samenwerking op het gebied van preventie en behandeling eveneens van belang. Hieraan wordt nadere uitwerking gegeven in het Vijflandenplan (hoofdstuk 1). Ook in EU-verband en bilateraal zal Nederland aandacht vragen voor het belang van vraagvermindering.

Lokale initiatieven die de grensoverschrijdende aanpak van drugsmokkel bevorderen, zoals het recent gestarte Bureau Euregionale Samenwerking (een justitieel samenwerkingsverband in de provincie Limburg en haar Belgische en Duitse grensregio's ter bevordering van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit) worden aandachtig gevolgd en waar mogelijk ondersteund.

### *3.2.4 Overige maatregelen*

#### *Affichering via internet*

Het Kabinet zal de aanpak van affichering via internet bevorderen. Uit onderzoek komen indicaties naar voren dat in grenssteden buitenlandse toeristen «gelokt» zouden worden via advertenties van gedoogde coffeeshops op internet.<sup>1</sup> Dit is in strijd met het afficheringsverbod van artikel 3b van de Opiumwet. Tevens kunnen deze websites schadelijk zijn voor de beeldvorming van ons land in het buitenland. Zoals al eerder is aangekondigd, zullen de OM-richtlijnen ten aanzien van het afficheringsverbod mede naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek «drugs en internet» nader worden toegespitst op het internet, waarmee ook de op het buitenland gerichte affichering van en/of door coffeeshops beter aangepakt kan worden.<sup>2</sup> Gebleken is dat het bij sommige gemeenten onduidelijk is hoe moet worden opgetreden tegen affichering via internetsites.<sup>3</sup> Het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid (SIDV) zal een praktische handreiking over de aanpak van affichering via internet aan gemeenten verstrekken.

#### *Hanteren afstandsbepaling*

Het Kabinet is van mening dat coffeeshops niet te dicht bij de grens mogen worden gevestigd om negatieve beeldvorming in het buitenland tegen te gaan. Een afstandsbepaling, neer te leggen in het gemeentelijke cannabisbeleidsplan, kan het bestuurlijke kader zijn om dit vorm te geven (zie eveneens hoofdstuk 2). Hiertoe zal overlegd worden met de betreffende grensgemeenten.

## **HOOFDSTUK 4: TEELT VAN CANNABIS**

De intensivering van de aanpak van de (huis)teelt van cannabis, die is aangekondigd in de eerdergenoemde brief van 11 juni 2003 (TK 2002–2003, 24 077, nr. 120), sluit aan bij de voornemens in het Veiligheidsprogramma van oktober 2002 (TK 2002–2003, 28 684, nr. 1). Hier wordt aangegeven langs welke lijnen wordt gewerkt om deze problematiek aan te pakken.

<sup>1</sup> IntraVal, Aantal Coffeeshops en Gemeentelijk Beleid (2003), p. 29.

<sup>2</sup> TK 2002–2003, 24 077 nr. 111.

<sup>3</sup> IntraVal, Aantal Coffeeshops en Gemeentelijk Beleid (2003), p. 29.

#### **4.1. Problematiek cannabisteelt**

De teelt van hennep in Nederland is omvangrijk. Wat ooit begon als teelt voor eigen gebruik, waarbij een eventueel surplus aan de coffeeshops werd geleverd, lijkt te zijn uitgegroeid tot bedrijfsmatig opgezette kwekerijen op zolders, in kelders en aparte bedrijfsruimten. Er wordt ook verondersteld dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse cannabisproductie is bestemd voor export naar het buitenland. Deze veronderstelling kan echter niet worden gestaafd met omvangrijke inbeslagnames van Nederlandse cannabis in het buitenland. Bovendien lijkt er sprake te zijn van grootschalige betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit. Hennep-teelt leidt voorts tot stank en overlast voor de buurt, brandgevaar, aantasting van woningen en heeft daardoor verregaande verloedering van met name achterstandswijken tot gevolg. In veel gevallen lijkt sprake te zijn van intimidatie van bewoners en corruptie. Bovendien wordt misbruik van het stelsel van sociale voorzieningen uitgelokt, nu steeds vaker blijkt dat ontvangers van uitkeringen een veelvoud van hun uitkering «bijverdienen» met thuisteelt van hennep. Ten slotte leidt het illegaal aftappen van stroom tot een grote schadepost voor elektriciteitsbedrijven. Uit de resultaten van de meldlijn «Meld Misdaad Anoniem» is gebleken dat de helft van de meldingen op jaarbasis gaat over drugshandel en dan vooral over cannabisteelt. Ook dat maakt duidelijk dat dit delict voor veel mensen een belangrijk probleem is, en dat zij verwachten dat de overheid optreedt. Dit onderstreept naar de mening van het Kabinet het belang van optreden tegen dergelijke delicten.

Tegen deze achtergrond acht het Kabinet het van groot belang dat de bedrijfsmatige cannabisteelt met kracht wordt aangepakt. De aanpak zal langs twee met elkaar samenhangende sporen lopen; bestuurlijk en strafrechtelijk. De bestuurlijke aanpak – gecoördineerde en geïntegreerde samenwerking tussen lokaal bestuur en instanties als woningbouwcorporaties, sociale dienst, belastingdienst en energiebedrijven – zal in de eerste plaats gericht zijn op het tegengaan van de directe overlast van de teelt, zoals die door burgers en bedrijven wordt ervaren. Het strafrechtelijk optreden zal tevens gericht zijn op de achterliggende criminele organisaties.

Het succes van een dergelijke integrale benadering is in grote mate afhankelijk van de inzet van lokale autoriteiten. In verschillende gemeenten, zoals Maastricht, Helmond en Eindhoven, wordt de hennep-teelt daadkrachtig aangepakt.

Het Kabinet is van mening dat de aanpak van deze hierboven geschetste problematiek krachtig ter hand moet worden genomen en zal onderzoeken of de huidige wettelijke mogelijkheden voldoende zijn. Hiertoe zal allereerst de wet Victor worden geëvalueerd. Verder kan nog gedacht worden aan de verruiming van gemeentelijke controlebevoegdheden ten behoeve van de aanpak van de illegale teelt.

#### **4.2. Bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak**

##### *4.2.1 Gemeenten*

Gemeenten hebben ook met het bestemmingsplan juridische mogelijkheden om bestuursrechtelijk op te treden. Bij constatering van bedrijfsmatige teelt in een pand dat als bestemming wonen heeft, kan de gemeente op grond van de Gemeentewet optreden door het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom.

Steeds vaker wordt op lokaal of regionaal niveau overlegd over de aanpak van hennepkwekerijen en worden acties gecoördineerd. Hierbij kunnen betrokken zijn: gemeente (verschillende afdelingen, waaronder bouw- en woningtoezicht), politie, het OM, energiebedrijf, belastingdienst, woning-

corporaties en sociale dienst. Bij het vermoeden van een kwekerij wordt dat gemeld aan een centraal punt, de hele keten wordt ingelicht en iedere instantie opereert in de actie vanuit de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden. De regie voor een dergelijke aanpak ligt bij de gemeenten. Ook worden handhavingsarrangementen opgesteld en/of convenanten afgesloten om de gemaakte afspraken vast te leggen. Ter toelichting enkele voorbeelden.

In Eindhoven hebben gemeente, politie, justitie, energiebedrijf en woningcorporaties in mei 2003 een convenant gesloten om de hennepcultuur in woningen aan te pakken. De partijen hebben afgesproken dat ze bij een vermoeden van hennepcultuur elkaar onverwijld waarschuwen, waarna politie en justitie hard optreden. Het energiebedrijf sluit de stroom af als blijkt dat die illegaal is afgetapt. Huurders lopen het risico dat de corporaties de huur opzeggen. De politie probeert ook de andere gemeenten in Zuidoost-Brabant bij de gezamenlijke aanpak te betrekken.

De gemeente Helmond heeft een beleidsstuk «Aanpak hennepcultuur in woningen Helmond» opgesteld. Er vindt afstemmingsoverleg plaats tussen gemeente, politie, justitie, energiebedrijf en woningcorporaties waarin ervaringen worden uitgewisseld en afspraken worden gemaakt, onder meer over de gezamenlijke aanpak en over de herhuisvesting van uitgezette huistelers.

Deze geïntegreerde aanpak, waarbij gemeente, politie, justitie, energiebedrijf, woningcorporaties, belastingdienst en sociale dienst betrokken kunnen zijn, verdient landelijk navolging. Met deze aanpak wordt de pakkans van de teler vergroot en neemt de effectiviteit van het beleid toe. Tevens zal van een geïntegreerde aanpak een afschrikwekkende werking uitgaan doordat zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd. De teler kan uit zijn woning gezet worden en/of de woning kan worden gesloten. Ook kan een naheffing voor gestolen stroom opgelegd worden, kan een eventuele uitkering gekort of teruggevorderd worden, kan belasting nageheven worden voor niet opgegeven inkomsten, en kan de milieupolitie proces-verbaal opmaken voor ontbrekende vergunningen.

Het Kabinet is van mening dat deze aanpak een vast agendapunt moet zijn binnen de lokale driehoek. Gemeenten kunnen hun bestuursrechtelijke handhaving stimuleren en intensiveren door als gemeente prestatieafspraken aan te gaan met private partijen door het sluiten van convenanten. Dergelijke afspraken, schriftelijk vastgelegd, zijn tevens onmisbaar bij aanpalende problematiek van bedrijfsmatige illegale cannabiscultuur. Zoals eerder gesteld zal het Kabinet afspraken maken met gemeenten dat waar nodig dergelijke prestatieafspraken daadwerkelijk worden gemaakt. Deze ontwikkeling kan worden bevorderd, bijvoorbeeld door seminars te organiseren over best practices tussen op dit terrein actieve of geïnteresseerde gemeenten. Het Rijk zal dit onder meer door middel van het project Handhaven op Niveau faciliteren.

#### *4.2.2 Woningcorporaties*

Het Kabinet zal woningcorporaties stimuleren om bedrijfsmatige teelt van hennep in huurwoningen tegen te gaan. De politie kan de informatievoorziening richting woningbouwcorporaties faciliteren op basis van artikel 16, tweede lid, WPR. Wanneer bedrijfsmatige teelt van hennep wordt geconstateerd in een huurwoning kan de woningbouwcorporatie maatregelen tegen de bewoner treffen. In 2002 heeft de overkoepelende organisatie van woningcorporaties Aedes haar leden aanbevolen in de huurovereenkomst uitdrukkelijk te vermelden dat het telen van hennep verboden is en dat het kan leiden tot beëindiging van de huurovereenkomst.

Uit recente jurisprudentie blijkt dat als er sprake is van bedrijfsmatig kweken van hennep, de huurder de woonruimte aan haar bestemming onttrekt, op grond waarvan het huurcontract kan worden ontbonden. Ook het niet-bedrijfsmatig kweken van hennep kan leiden tot ontbinding van de huurovereenkomst. Dan moet er wel sprake zijn van een overlastgevende situatie. Woningbouwcorporaties kunnen ook bepalen dat na ontbinding van de huurovereenkomst vanwege hennepsteelt, gedurende een periode van vijf jaar niet aan de hennepsteltende huurder een woning zal worden verhuurd.

#### *4.2.3 Belastingdienst*

De Belastingdienst heeft ook in het verleden bijdragen geleverd aan de overheidsbrede aanpak van drugsgerelateerde problemen (Alijda in Rotterdam en Hektor in Venlo). Legale maar ook illegale inkomsten zijn onderworpen aan de belastingheffing, dus ook inkomsten uit de teelt van cannabis. De Belastingdienst kan in het geval van hennepsteelt niet-opgegeven inkomsten naheffen. Indien een ontnemingsvordering wordt ingesteld en geëffectueerd komt het bedrag van die ontneming in mindering op de voor de belastingheffing in aanmerking te nemen inkomsten. Het resultaat hiervan is dat er in de gevallen waarin wordt ontnomen veelal weinig te heffen overblijft.

In gevallen waarin door de politie hennepkwekerijen worden aangetroffen zal door het OM met de Belastingdienst worden overlegd over het al dan niet samenlopen van het ontnemingstraject en het proces van het opleggen en invorderen van belastingaanslagen.

#### *4.2.4 Politie en Justitie*

Het Kabinet zal een integrale en efficiënte aanpak bevorderen van criminele organisaties. De strafrechtelijke opsporing en vervolging in het kader van de handhaving van de Opiumwet is een verantwoordelijkheid van justitie en politie. Met de nota «Het pad naar de achterdeur» (TK1999–2000, 24 077 nr. 75) is een intensivering van de aanpak van de teelt in gang gezet. Deze aanpak zal met onderstaande aanpassingen worden voortgezet. Dat het hier gaat om criminele handelingen die een grote impact hebben op de directe omgeving maakt voortzetting van deze praktijk van ontmantelingen, inbeslagname, vernietiging van de oogst en strafrechtelijke afdoening (de zogenaamde korte klappen) noodzakelijk. De per 1 maart 2003 in werking getreden Aanwijzing voor de opsporing van het OM dient daarbij als uitgangspunt. De in het Landelijk Kader met de regiokorpsen gemaakte afspraken om – oplopend naar 2006 – 40 000 extra zaken met een bekende dader aan te leveren om het niveau van de opsporing te verhogen, zal ook van betekenis zijn bij de handhaving van de cannabissteelt. Van belang is hierbij dat een goed evenwicht wordt gevonden tussen de praktijk van de korte klappen en de langdurige onderzoeken naar criminele organisaties. Het OM heeft een verkennende studie verricht naar de betrokkenheid van criminele organisaties bij de teelt van cannabis in Nederland. Uit deze analyse blijkt onder meer dat de aanpak door de politie gedomineerd wordt door korte klappen, voortkomend uit het reageren op meldingen van overlast. Verschillende politiekorpsen ervaren de capaciteit die wordt ingezet voor korte klappen als een te eenzijdige, arbeidsintensieve en weinig effectieve aanpak.

Vanwege de zware wissel die de korte klappen en de langdurige onderzoeken naar criminele organisaties op de capaciteit van politie en justitie trekken, is samenwerking tussen de verschillende instanties en diensten op lokaal niveau van groot belang. Met een verbeterde geïntegreerde samenwerking op lokaal niveau in navolging van Eindhoven, Helmond en een aantal andere gemeenten, zal minder druk op de capaciteit van politie en justitie worden gelegd door een effectieve taakverdeling en door de

bundeling van informatie. De vrijgekomen politie- en justitiecapaciteit kan ingezet worden voor een intensivering van de aanpak van achterliggende criminele organisaties. Omdat ook het opruimen van hennepkwekerijen een behoorlijk beslag legt op de beschikbare politiecapaciteit, wordt bezien of deze uitbesteed kan worden aan andere partners, zoals de milieudienst van de gemeente, of dat de kosten verhaald kunnen worden op de teler. Een enkele gemeente voert momenteel een experiment uit met het door de thuisteler zelf laten ontruimen van de hennepkwekerij. Wanneer bij een woning een kwekerij wordt aangetroffen, zorgt de politie ervoor dat de hennep niet meer bruikbaar is door de toppen van de planten te verwijderen. Vervolgens wordt aan de hennepteler opgedragen de planten en kweekapparatuur op te ruimen, waarbij de kweker de verwijderingskosten zelf moet betalen. Aan de officier van justitie wordt gemeld of de teler heeft meegewerkt aan de ontruiming. Het meewerken van de teler aan het opruimen kan aldus doorwerken in de strafeis. Indien dit experiment effectief blijkt te zijn, zal dit landelijk navolging krijgen. Gelijksortige «best practices» ten aanzien van de opsporing- en vervolging van hennepsteelt zullen in 2004 met het project Handhaven op Niveau worden geïnventariseerd.

#### *4.2.5 Aanpak van criminele organisaties*

Uit de verkennende studie van het OM blijkt dat criminele samenwerkingsverbanden of criminele organisaties die zich met hennepsteelt bezighouden grofweg te onderscheiden zijn in organisaties die zich richten op het faciliteren van de teelt in woningen, en in organisaties die een grote plantage opzetten in bijvoorbeeld een bedrijfspand, kas of boerenschuur. Het eerste type organisaties is lokaal gericht, terwijl bij het tweede type zich organisaties voordoen die bij een intensivering van de opsporing hun activiteiten vrij gemakkelijk verplaatsen naar een andere regio. Beide typen organisaties richten zich vrijwel uitsluitend op cannabisteelt. Voor het bestaan van grote landelijk opererende criminele organisaties die zich voornamelijk met cannabisteelt bezighouden zijn vooralsnog geen aanwijzingen gevonden.

De aanpak van het eerste type organisatie is een zaak van de regionale politiekorpsen. Verbetering van de informatie-uitwisseling over acties tegen thuistelers vanuit het politiedistrict – dat meestal dit soort acties uitvoert – naar het rechnerniveau van de regio kan de aanpak van dit type organisaties verbeteren. Voor de aanpak van het tweede type organisaties zullen naast de regiokorpsen ook de Bovenregionale Teams (BRTs) ingezet kunnen worden. Overigens zal ook de Nationale Recherche een aandeel hebben in de aanpak van cannabisteelt, aangezien een aantal van de criminele organisaties waar de Nationale Recherche zich op richt ook activiteiten ontplooit op het terrein van handel in softdrugs, waaronder cannabisteelt. De grootschalige georganiseerde hennepsteelt die in de analyse van het OM wordt beschreven overstijgt in zijn aard en omvang het niveau van overlastgevende thuisteelt zoals omschreven staat in het Veiligheidsprogramma. Derhalve zal worden bezien of een andere aanpak ten aanzien van deze vorm van criminaliteit noodzakelijk is en welke beleidsmatige en handhavingsconsequenties aldus aan de analyse van het OM verbonden dienen te worden.

#### *4.2.6 Ontneming*

Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is gericht op het ongedaan maken van financieel gewin uit strafbare feiten. Ook bij de bestrijding van hennepsteelt is ontneming een bruikbaar instrument. In de praktijk wordt ook vaak gebruik gemaakt van onttrekking aan het verkeer en verbeurdverklaring. Daarbij gaat het – anders dan bij ontneming – niet zozeer over het afnemen van criminele winst, maar om het afpakken van

de goederen die worden gebruikt in de hennepkwekerijen (planten, lampen, groeibakken etc.). Onttrekking aan het verkeer heeft in dit verband de voorkeur boven verbeurdverklaring. Dit zal ook in de OM-richtlijn worden vastgelegd.

Welk instrument in welke mate wordt ingezet, wordt op regionaal en arrondissementaal niveau bepaald in overleg tussen de verantwoordelijke Hoofdofficier van Justitie en de Korpschef.

Om de toepassing van het ontnemingsinstrument te stimuleren, zijn het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) en het KLPD-NRI met behulp van de Wageningen Universiteit en Research Centrum bezig met het ontwikkelen van nieuwe normen voor het bepalen van de gemiddelde opbrengst (oogst) per plant en de totale opbrengst (in geld) van kwekerijen. De verwachting is dat dit project voorjaar 2004 zal zijn afgerond.

#### *4.2.7 Sanctiebeleid*

Er gaan geluiden op dat de strafmaat voor hennepsteelt te laag zou zijn.<sup>1</sup> Ter bevordering van de effectiviteit van het strafrechtelijk optreden (verruiming van de mogelijkheid dwangmiddelen toe te passen) is in 1999 de maximumstraf voor het beroeps- en bedrijfsmatig telen van cannabis al verhoogd van 2 naar 4 jaar gevangenisstraf. Onduidelijk is in hoeverre invoering van deze verhoogde strafmaat van invloed is geweest op de strafoplegging.<sup>2</sup> Hiertoe zal de praktijk van de strafoplegging sedert de invoering van de verhoging van het strafmaximum nader in beeld worden gebracht. Met het Kaderbesluit Illegale Drugshandel zal te zijner tijd de strafmaat voor beroeps- en bedrijfsmatig telen van cannabis verhoogd moeten worden naar tenminste 5 jaar. Naar aanleiding van deze wijziging van de Opiumwet en de verkenning naar de praktijk van de strafoplegging sinds vorige de strafmaatverhoging zal bezien worden of aanpassing van de richtlijn voor de beroeps- en bedrijfsmatige cannabissteelt noodzakelijk is. De praktijk van de strafoplegging ten aanzien van cannabisdelicten, waaronder de beroeps- en bedrijfsmatige hennepsteelt, sinds de invoering van de voorgaande verhoging van het strafmaximum zal in de NDM nader in beeld worden gebracht, om duidelijkheid te krijgen over de invloed van de verhoogde strafmaat op de strafoplegging.

Tot slot zullen de uitkomsten van bovengenoemd project, waarbij normen ontwikkeld c.q. verbeterd worden voor berekening van de opbrengst van hennepsteelt, ook bruikbaar zijn voor eventuele actualisering van het strafvorderingsbeleid vanwege het feit dat de te hanteren opbrengst aan cannabis per plant ook van belang is bij het bepalen van de strafeis.

### **4.3. Overige maatregelen**

#### *4.3.1 Growshops*

Growshops leveren de uitrusting voor de kweek. Dat kunnen legale producten zijn voor illegale activiteiten, maar er zijn sterke aanwijzingen dat growshops zelf ook strafbare handelingen plegen door het leveren van planten en stekjes, het installeren van voorzieningen voor het aftappen van elektriciteit, het organiseren van de teelt, het afnemen van het eindproduct, en het witwassen van de opbrengst. De mogelijke criminele rol van growshops in de hennepsteelt zal in kaart worden gebracht bij eerdergenoemde doorlichtingen van de coffeeshopbranche in Venlo en Amsterdam. De betrokkenheid van growshops is eveneens onderdeel van het verkennend onderzoek naar criminele organisaties in de coffeeshopbranche. Indicaties voor deze betrokkenheid zijn gevonden in bovengenoemde verkenning van het OM. Voorts zal het initiatief van de gemeente Maastricht om growshops via de APV vergunningplichtig te maken – waardoor het mogelijk wordt het instrumentarium van de wet BIBOB op deze growshops toe te passen<sup>3</sup> – aandachtig worden gevolgd. Indien

<sup>1</sup> Zie onder meer de uitspraken van de burgemeester van Maastricht inzake de strafmaat: Kamervragen 2002–2003, nr. 1798.

<sup>2</sup> Uit de NDM Jaarbericht 2002 blijkt dat in de jaren 1999–2001 de gemiddelde duur van de straffen die zijn opgelegd voor softdrugsdelicten lager zijn dan de jaren daarvoor. Een mogelijke verklaring is dat de gemiddelde daling van de strafoplegging te maken heeft met de kleinschaliger – maar winstgeverder doordat er met innovaties in de teeltmethoden en veredeling van de hennepstrassen meerdere en grotere oogsten per jaar behaald kunnen worden – manier van telen.

<sup>3</sup> Growshops zijn bij besluit BIBOB aangewezen als een voor organisatiecriminaliteit gevoelige branche waarop de wet van toepassing is.

growshops betrokken zijn bij de cannabisteelt – anders dan door middel van het leveren van legale producten – zal hier nadrukkelijk op worden gehandhaafd. Waar aangewezen zal het OM strafrechtelijk maatregelen nemen bijvoorbeeld in de vorm van het ten laste leggen van medeplichtigheid en deelneming van growshops aan de grootschalige teelt van nederwiet.<sup>1</sup> Tenslotte zal met toepassing van artikel 3b van de Opiumwet – ingevolge waarvan elke openbaarmaking voor zover niet verricht in het kader van medische of wetenschappelijke voorlichting, die er kennelijk op gericht is de verkoop, aflevering of verstrekking van softdrugs te bevorderen verboden is – opgetreden worden tegen het actief reclame maken, ook via internet, voor kweekbenodigdheden ten behoeve van de teelt van cannabis. Deze aanpak zal ook meer duidelijkheid geven aan de growshops over de grenzen van hun activiteiten.

#### *4.3.2 Technische vernieuwingen*

Experimenten met het opsporen, bestrijden of voorkomen van hennep-teelt, zoals de in Tilburg in gebruik genomen hittezoeker, worden door het Kabinet ondersteund. Het project Handhaven op Niveau zal in 2004 door middel van expert meetings en onderzoek kennis over nieuwe technieken van opsporing en handhaven op het terrein van illegale hennep-teelt inventariseren en bewerken tot best practices van zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke handhaving. De resultaten zullen gemeenten, politie en justitie en andere betrokkenen worden aangeboden.

---

<sup>1</sup> Het opzettelijk aanleveren van zaden ten behoeve van de teelt kan onder omstandigheden worden aangemerkt als een vorm van deelneming aan het strafbare feit van het telen. Ook het leveren van technische hulpmiddelen kan – indien bewezen kan worden dat de verkoper wist (minimaal voorwaardelijke opzet) dat de aanschaf zou worden aangewend voor het illegaal telen van hennep en indien de koper daadwerkelijk met deze hulpmiddelen hennep is gaan telen – als medeplichtigheid van de koper aan de teelt worden aangemerkt.