

Vergaderjaar 1996–1997

25 325

Wijziging van de Opiumwet in verband met de invoering van een verhoogde strafmaat voor beroeps- of bedrijfsmatige hennepsteelt

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 juni 1997

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport², gezamenlijk belast met het voorbereidend onderzoek, brengen van hun bevindingen als volgt verslag uit. Onder het voorbehoud dat de regering de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, achten zij de openbare behandeling genoegzaam voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat grootschalige, professionele hennepsteelt wordt aangepakt, ten einde te voorkomen dat nederwiel een exportproduct wordt. Zij missen echter een duidelijke definitie over wat onder grootschalige, beroeps- en bedrijfsmatige hennepsteelt wordt verstaan. Deze leden vragen of het niet noodzakelijk is dat bepalingen hierover in de wet worden opgenomen.

Tegelijkertijd constateren deze leden dat de regering expliciet stelt dat deze wetswijziging geen gevolgen heeft voor het coffeeshopbeleid, zoals dat wordt voorgestaan in de Drugnota (Kamerstuk 24 077). De leden van de fractie van de PvdA zien hier een spanning optreden die naar hun oordeel zal leiden tot een grote inconsistentie in het te voeren beleid. Met nadruk willen deze leden stellen dat regelingen omtrent de hennepsteelt nooit de bevordering van het illegale en criminele circuit van producenten van cannabisproducten tot gevolg mogen hebben. Het gaat er juist om dat criminaliteit en de daarmee samenhangende effecten van misdaadgeld, illegale invoer en uitvoer worden bestreden. Is de regering het hiermee eens?

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Koekkoek (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Roethof (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

² Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Schutte (GPV), Van Nieuwenhoven (PvdA), voorzitter, Van der Heijden (CDA), ondervoorzitter, Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), M. M. H.

Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Vliegthart (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Middel (PvdA), Leerkes (U55+), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Fermina (D66), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Oudkerk (PvdA), Cherribi (VVD), Sterk (PvdA), Van Boxtel (D66), Van Vliet (D66) en Van Blerck-Woerdman (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA),

Van der Vlies (SGP), Lilipaly (PvdA), Th. A. M. Meijer (CDA), Rijpstra (VVD), Voûte-Droste (VVD), Smits (CDA), Dijkman (PvdA), Houda (PvdA), Beinema (CDA), Van den Bos (D66), vacature (PvdA), Rouvoet (RPF), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Van Waning (D66), Sipkes (GroenLinks), De Jong (CDA), vacature (CD), Passtoors (VVD), Apostolou (PvdA), J. M. de Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Bremmer (CDA), Bakker (D66) en Hoogervorst (VVD).

Waarom kiest de regering niet voor een consistente regulering van zowel de coffeeshops als de bevoorrading daarvan door henneptelers, die op basis van een vergunningenstelsel hennepprodukten ten behoeve van de coffeeshops kunnen telen?

De aanpak van het illegale en criminele circuit van telers veronderstelt, aldus deze leden, een bonafide en door de overheid toegestaan circuit van producenten. Hoe kan anders onderscheid worden gemaakt tussen bonafide en malafide telers?

Duidelijkheid op dit punt zal de bestrijding van illegaal telen vergemakkelijken en nederwiet als exportproduct kunnen terugdringen. Kan de regering de voor- en nadelen opsommen van een regeling, zoals in het onderhavige wetsvoorstel wordt bepleit, en de regulering via vergunningen aan telers zoals door de leden van de PvdA-fractie wordt voorgestaan?

De minister van Justitie heeft tijdens de behandeling van de Drugnota verklaard dat aan enkele gemeenten, die willen experimenteren met de toevoer van plaatselijk geteelde nederwiet naar coffeeshops, in beginsel enige ruimte zal worden geboden. Het voorbeeld van de gemeente Bussum is daarbij herhaaldelijk genoemd (Kamerstuk 24 077, nr. 35, blz. 31–34). Ligt het niet meer in de lijn van dit standpunt dat een regulering ten aanzien van de telers van nederwiet tot stand komt? Zal de consistentie van het beleid niet worden bevorderd indien zowel het telen als de verkoop van hennep via daartoe aangewezen verkooppunten zoals de coffeeshops wordt gereguleerd?

Bestrijding van beroeps- of bedrijfsmatige hennepteelt, zonder te melden wie wel en wie niet mag telen, leidt slechts tot onduidelijke situaties en belemmert een consistente vervolging van grootschalige en professionele hennepteelt.

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts enkele meer specifieke vragen over het onderhavige wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting, op bladzijde 1, wordt gemeld dat «Met nederwietteelt wordt in het algemeen het gehele illegale productieproces aangeduid vanaf het laten groeien van hennepplanten of -stekken tot en met de verkoop en aflevering van het eindproduct.». Hooft bij deze teelt – zo vragen deze leden – ook niet de aanlevering van zaden? Bij bedrijfsmatige teelt horen ook grote hoeveelheden zaden. Welk standpunt neemt de regering in ten aanzien van bedrijfsmatige producenten van cannabiszaden? Dient dit onderdeel niet bij dit wetsvoorstel te worden betrokken?

De regering stelt voor het telen van hennep expliciet strafbaar te stellen en de strafmaat voor de verboden gedraging fors te verhogen, voor zover deze plaatsvindt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Kan de regering verduidelijken welke criteria zij hanteert om de teelt van cannabis als beroep of bedrijf te kwalificeren? Bij welke hoeveelheden zal er sprake zijn van beroepsmatige teelt? Is huisteelt, van waaruit regelmatig een coffeeshop wordt bevoorrad, beroepsmatig?

De inbeslaggenomen hoeveelheden cannabis in de afgelopen jaren laat een stijgende lijn zien. Betreft het hier cannabisproducten die in Nederland zijn geproduceerd of wordt hier ook cannabis uit het buitenland meegerekend? Zo nee, wat is de totale hoeveelheid inbeslaggenomen cannabis in de jaren 1990–1995?

Wat zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het opsporingsapparaat en kunnen de kosten daarvoor worden weergegeven? Wat zullen de gevolgen van deze wetswijziging zijn voor de capaciteit van celruimte? Kan de regering de kosten voor de uitvoering van deze wetswijziging aanduiden? Kan de regering tevens mededelen welke effecten zij in de praktijk verwacht door de verhoging van de strafmaat? Met andere woorden, is de huidige strafmaat de oorzaak van de grote hoeveelheden illegale productie en handel in cannabis of liggen andere oorzaken hieraan ten grondslag?

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorstel van de regering om de strafmaat voor de professionele hennepcultuur te verhogen. Softdrugs vormen een aanzienlijk gezondheidsrisico. Het terugdringen van de beschikbaarheid ervan op de binnenlandse markt en het tegengaan van de export is een streven dat het CDA ten volle steunt. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat dit wetsvoorstel zich primair op de professionele teler richt. Deze leden verwachten dan ook dat de wetgever zo precies mogelijk omschrijft wanneer sprake is van professionele teelt. Met betrekking tot deze afbakening hebben zij nog een aantal vragen aan de regering.

Volgens de memorie van toelichting blijkt het professionele karakter van de teelt behalve uit het aantal planten, uit de omstandigheden waaronder deze worden gekweekt. Deze leden realiseren zich dat het moeilijk is een precieze grens aan te duiden. Maar kan evenwel een indicatie worden gegeven van het aantal planten waaraan hierbij moet worden gedacht? Of wil de regering de vaststelling van het aantal planten waarboven sprake is van professionele teelt aan de rechter over laten?

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of de hoogte van de omzet, of het bestaan van een vast netwerk van afnemers, mede een criterium voor de professionaliteit kan zijn. Immers, ook een beperkt aantal planten kan reeds een aanzienlijke opbrengst genereren, zeker indien sprake is van een vaste kring van afnemers. Deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie dat van niet-professionele teelt pas sprake is, indien de teelt niet is bedoeld om een belangrijke aanvulling op het inkomen te zijn, doch primair voor eigen gebruik is bedoeld?

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wat, als gevolg van dit wetsvoorstel, de strafbaarheid zal zijn van iemand die hennepzaden verkoopt aan een ander die hiermee professioneel wil gaan telen. Kan hij als medeplichtig aan de teelt worden vervolgd? Kan in algemene zin, aan de hand van dit wetsvoorstel, tegen growshops worden opgetreden, gelet op het professionele karakter ervan en de belangrijke rol in de keten van professionele hennepcultuur? Zo nee, ziet de regering dan andere mogelijkheden om deze growshops aan te pakken? Deze winkels vervullen immers een belangrijke rol in de verspreiding van professionele kweekmogelijkheden. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is het onvoldoende om alleen de kweek, en niet het faciliteren van de kweek aan te pakken.

In de memorie van toelichting geeft de regering als één van de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel aan om te voorkomen dat nederwiet een exportproduct wordt. De leden van de CDA-fractie zouden hierop gaarne een nadere toelichting ontvangen. Is nederwiet niet reeds een exportproduct? Zijn cijfers bekend van in het buitenland inbeslaggenomen nederwiet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens wat de verhoging van de strafmaat voor gevolg zal hebben voor de aandacht die de hennepcultuur krijgt van politie en justitie. Zal de opsporing worden geïntensiveerd?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de recente geschiedenis heeft aangetoond dat niet alleen de strafmaat voor de teelt, maar ook die voor de grootschalige smokkel moet worden verhoogd. Zij wijzen er op dat de in- en uitvoer in handen is van zware criminelen. De ernst van de grootschalige softdrugshandel komt naar de mening van de CDA-fractie onvoldoende tot uitdrukking in de maximumstraf van vier jaar die hierop in artikel 11, derde lid, van de Opiumwet, staat. Deze leden wijzen op het pleidooi van het Openbaar Ministerie in het zogenoemde Hakkelaar-proces, voor een verhoging van de strafmaat voor de in- en uitvoer van softdrugs. De toenmalige CDA-fractievoorzitter heeft, naar aanleiding hiervan, in maart van dit jaar aangekondigd dat de CDA-fractie zelf het initiatief tot de verhoging van de strafmaat van de grensoverschrijdende handel in softdrugs zou nemen. Aanvankelijk leek

hiervoor een initiatiefwetsvoorstel nodig, maar nu inmiddels het onderhavige wetsvoorstel is ingediend, lijkt de weg van een amendement bij dit wetsvoorstel het meest aangewezen. Dit amendement, dat beoogt de strafmaat voor het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van softdrugs te verhogen van 4 naar 8 jaar, zal één dezer dagen worden ingediend.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de voorliggende wetswijziging. Zij stellen nog een enkele vraag.

Zij merken op dat de stelling van de regering, dat de effectiviteit van het strafrechtelijk optreden in dit kader wordt vergroot door een verhoging van de strafmaat voor de beroeps-of bedrijfsmatige hennepcultuur, in de memorie van toelichting niet wordt onderbouwd. Zij vragen de regering dit alsnog te doen.

Deze leden merken tevens op dat de regering de verhoging van de strafmaat gerechtvaardigd acht gelet op het professionele en lucratieve karakter van de teelt, en om te voorkomen dat nederwiet een exportprodukt wordt. Deze leden vragen of het voorkomen dat nederwiet een exportprodukt wordt, een rechtvaardiging is voor de voorliggende wetswijziging.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij ondersteunen de bedoeling hiervan, te weten de grootschalige hennepcultuur aan te pakken. D66 is – zolang in Nederland een gedecriminaliseerde productie, ofwel de «open achterdeur» niet mogelijk is – voorstander van een controleerbare aanvoer van nederwiet ter bevoorrading van coffeeshops. In het huidige beleid is slechts ruimte voor de levering van nederwiet door kleinschalige, ofwel zogenoemde «huis»-telers. De afgelopen jaren is echter gebleken dat de grootschalige teelt van hennep een lucratieve marktactiviteit is. Omdat deze commerciële activiteit zo'n enorme vlucht heeft genomen, achten de leden van de fractie van D66 het op zijn plaats om beroeps- of bedrijfsmatige teelt expliciet strafbaar te stellen, vooral met het oog op de export.

Op grond van de richtlijnen van het Openbaar Ministerie wordt reeds sinds enige tijd opsporingsprioriteit toegekend aan bedrijfsmatige teelt. Kan de regering een indicatie geven van de omvang van de illegale teelt in 1996? Is sprake van een toename of afname van de teelt? Heeft de prioriteitstelling geleid tot een grotere inbeslagneming?

Voorts willen de leden van de fractie van D66 de regering vragen het criterium van het «beroeps- of bedrijfsmatige karakter» nader te specificeren. Wanneer is sprake van professionele teelt?

Het professionele en lucratieve karakter van de teelt en het voorkomen dat nederwiet een exportprodukt wordt, zijn voor de regering argumenten voor de verhoging van de strafmaat. Het gevolg hiervan is dat voorlopige hechtenis, en de daaraan gekoppelde dwangmiddelen, mogelijk wordt. Geldt dit laatste voor de regering tevens als argument voor de verhoging van de strafmaat? Verwacht de regering dat het vaststellen van het strafmaximum op vier jaar ertoe zal leiden dat de rechter vaak voorlopige hechtenis zal opleggen?

Ten slotte hebben deze leden nog twijfels over de vraag of de wetswijziging in het geheel geen gevolgen zal hebben voor het coffeeshopbeleid. Weliswaar is met de Drugnota en met de OM-richtlijnen een vervolgingsbeleid afgesproken ten aanzien van coffeeshophouders, maar wordt een coffeeshophouder die bij voorbeeld één van de AHOJ-G-criteria overtreedt niet geconfronteerd met een hogere strafmaat ten gevolge van het onderhavige wetsvoorstel? Is de coffeeshophouder niet te definiëren als iemand die in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk handelt in strijd met een in artikel 3, eerste lid, onder B, van de Opiumwet gegeven verbod (verkopen)? Valt deze mogelijke reikwijdte binnen de

doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel? Deze leden ontvangen gaarne een nadere uitleg van de regering op dit punt.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden de verhoging van de strafmaat voor de bedrijfsmatige teelt een slechte wijziging in het softdrugbeleid. Het kabinet bestendigt hiermee de halfslachtige houding die het aanneemt ten aanzien van softdrugs. Enerzijds wordt het kopen en consumeren van softdrugs gedoogd, anderzijds wordt de handel in softdrugs harder aangepakt. Welk signaal geeft het kabinet hiermee af? Wat is de ratio van een dergelijk beleid? Laat de negatieve houding van de omringende landen zich hier gelden? Is het niet veel beter om eindelijk eens een keuze te maken en echt werk te maken van het scheiden van de markten van harddrugs en softdrugs? Hoe repressiever tegen de teelt van en handel in softdrugs wordt opgetreden, des te eerder deze verstrengeld zullen raken met de handel in harddrugs, die zich in het illegale circuit bevindt. Deze spiraalwerking is bekend, maar toch lijkt het argument geen rol in het beleid te spelen.

Waarom niet kiezen voor een vergunningstelsel voor de teelt en verkoop van softdrugs, zodat er vanuit de overheid ook controle kan worden uitgeoefend op de kwaliteit van de drugs? Op zo'n wijze zou ook belasting kunnen worden geheven op softdrugs. Het is vreemd dat er zo anders met alcoholgebruik wordt omgesprongen, terwijl het risico op verslaving en beschadiging van lichaam en geest bij alcoholgebruik veel eviderter is dan bij softdruggebruik. Het is jammer dat er niet op een creatieve wijze wordt omgesprongen met de ontwikkelingen op softdruggebied, die kennelijk om regulering vragen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Gelet op de explosieve stijging van de professionele teelt van hennep achten zij een substantiële verhoging van de strafmaat, alsmede een daarmee verbonden uitbreiding van dwangmiddelen, aangewezen. Leiden deze extra mogelijkheden er ook toe dat de opsporing en vervolging van professionele hennepeteelt wordt geïntensiveerd? Welke doelstellingen staan de regering daarbij voor ogen, gelet op de stijging van de inbeslaggenomen cannabis in de afgelopen jaren van 50 000 tot 275 000 kilogram? Wordt een extra inspanning voorzien in het toezicht op (lucht)havens, bij voorbeeld door een verhoogde inzet van detectoren en getrainde honden en vergroting van de opsporingscapaciteit bij de Fiod en de douane? Hoe verhoudt de voorgestelde strafmaat zich tot die in de ons omringende landen?

De leden van de GPV-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe zij de bestrijding van grote hashhandelaren ziet in relatie tot andere vormen van criminaliteit, die vaak sterk verweven zijn met de handel in cannabis.

Deze leden hebben enige zorg dat de aandacht van de opsporingsinstanties te zeer opgeslokt zal worden door de vervolging van groot-schalige teelt van hennep. Is de facto nog sprake van een geloofwaardig opsporingsbeleid van hennepeteelt en -handel die zich op een kleinschaliger niveau afspeelt? Bestaat enig inzicht in het marktaandeel van kleinere producenten in de hennepmarkt?

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Van Nieuwenhoven

De griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Van der Windt