

Vergaderjaar 2012–2013

**32 842**

## **Wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2012

Na afloop van de eerste termijn van de Kamer van de plenaire behandeling op 17 april 2012 van het wetsvoorstel tot wijziging van de *Opiumwet* in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur (Kamerstuk 32 842) heb ik een schriftelijke reactie op gestelde vragen toegezegd ter voorbereiding van de voortzetting van de mondelinge behandeling. Een en ander heeft mede tengevolge van de politieke ontwikkelingen sedertdien langer geduurd dan ik aanvankelijk dacht. Inmiddels is het kabinet Rutte II aangetreden op basis van een regeerakkoord dat met kracht de bestrijding van georganiseerde drugsmisdaad doorzet. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het mogelijk de faciliteerders van de georganiseerde illegale hennepcultuur effectief aan te pakken. Door juist de opzet en inrichting van illegale hennepkwekerijen waarin op een beroeps- of bedrijfsmatig wijze vaak grote hoeveelheden worden geteelt, tegen te gaan wordt het probleem bij de bron aangepakt. Ook heb ik van de gelegenheid gebruik gemaakt in contact te treden met organisaties van landbouw- en tuincentra en van bouwcentra over de bij de Kamer levende vrees voor verschuiving van de handel naar tuin- en bouwcentra. De reacties waren ondubbelzinnig: er is geen grond voor die vrees.

Ik ben verheugd de vragen mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te kunnen beantwoorden en ik zie uit naar de het vervolg van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel waarbij ik desgewenst nog een toelichting kan geven op hetgeen hierna wordt uiteengezet.

In het navolgende behandel ik eerst een aantal onderwerpen waarover veel vragen zijn gesteld, te weten 1. illegale hennepcultuur, uitgegroeid tot een industrie, 2. growshops, wat gaat er achter schuil, 3. het vermeende risico van de verplaatsing naar bouw- en tuincentra, 4. het bestaande strafrechtelijke instrumentarium, 5. de reikwijdte van de strafrechtelijke

aansprakelijkheid bij voorbereidingshandelingen, 6. capaciteit en, ten slotte, 7. diverse vragen.

## **1. Illegale hennepsteelt, een industrie**

Naar aanleiding van de vraag van het lid Dibi waarop de stelling was gebaseerd dat er bij illegale hennepsteelt sprake is van een industrie, merk ik het volgende op. Jaarlijks worden vele duizenden hennepkwekerijen ontmanteld. Zo werden in 2011 ongeveer 5 400 hennepkwekerijen ontmanteld en meer dan 1,7 miljoen planten in beslag genomen. Het werkelijke aantal kwekerijen ligt waarschijnlijk nog aanzienlijk hoger. Het kweken van hennep vergt een uitgebreide voorbereiding en het productieproces kent verschillende fasen. Veel verschillende goederen en faciliteiten zijn benodigd: het regelen van een geschikte kweeklocatie en van kweekbenodigdheden, het inrichten van de kweeklocatie, waaronder het aanleggen van elektriciteit, het plaatsen van irrigatiekanalen en het installeren van afzuiginstallaties, het uitvoeren van het kweekproces, het knippen en drogen van de hennep, de verhandeling, het transport en de distributie van het eindproduct en tot slot de afzet van de hennep. De illegale hennepsteelt heeft zich kunnen ontwikkelen tot een illegale industrie doordat in de loop van de jaren personen en bedrijven zijn gaan optreden als toeleveranciers van materialen of anderszins diensten zijn gaan verlenen, waardoor de illegale hennepsteelt is vergemakkelijkt en zelfs bevorderd. Naast de growshops, waarop hierna wordt ingegaan, moet daarbij gedacht worden aan bijvoorbeeld verhuurders van ruimten, hokkenbouwers, klusbedrijven die zich hebben gespecialiseerd in het aanleggen van de elektriciteit veelal op een zodanige wijze dat sprake is van het illegaal aftappen van stroom, etc. Het moge duidelijk zijn dat, gezien dit hele productieproces en de omvang van hennepsteelt in Nederland, rond de illegale hennepsteelt een omvangrijke illegale industrie is ontstaan. Het gaat hierbij om een conglomeraat van activiteiten dat niet langer beperkt is tot illegale handelingen met hennepstekken of -planten of onderdelen daarvan. Op alle mogelijke manieren wordt een bijdrage geleverd aan de professionalisering, schaaluitbreiding en innovatie van de illegale productie van hennep. De gehele keten van de hennepsteelt is geprofessionaliseerd.<sup>1</sup> Derhalve is de voorgestelde strafbaarstelling ook toegespitst het voorbereiden van beroeps- en bedrijfsmatige teelt en teelt van grote hoeveelheden.

## **2. Growshops, wat gaat er achter schuil**

Tijdens het debat zijn de leden Van der Ham, Kooiman, Dibi uitvoerig ingegaan op het fenomeen growshops. Ik wil daar graag op reageren. Wij hebben in de memorie van toelichting mede op basis van de hiervoor genoemde rapporten de growshop genoemd als exponent van de geprofessionaliseerde branche die hennepsteelt faciliteert. Dat zal mede de aanleiding zijn geweest dat in de eerste termijn veel aandacht daaraan werd besteed. Ik wil hier nog eens uitdrukkelijk stellen dat het wetsvoorstel zich richt op alle faciliteerders van illegale hennepsteelt en dus niet beperkt is tot growshops. Onder growshops verstaan we in elk geval de aanbieders die in winkels of via internet meestal uitdrukkelijk voor hennepsteelt elektrische en andere apparatuur en voorwerpen, systemen voor waterbeheer en – heel belangrijk voor illegale hennepsteelt – afschermingsmateriaal, openlijk aanbieden. Zij maken daarbij al dan niet gebruik van de aanduiding growshop. Dit is een beschrijving van de uiterlijke verschijningsvorm van growshops. Uit (strafrechtelijke) onderzoeken is de laatste jaren gebleken dat dergelijke ondernemingen zijn betrokken in vrijwel alle schakels van het logistieke proces van de hennepsteelt.<sup>2</sup> Behalve voor de toelevering van materialen voor het inrichten van kwekerijen, wordt door deze aanbieders ook de inrichting

<sup>1</sup> Dit beeld wordt bevestigd in meerdere rapporten, onder andere in het rapport «Het Groene Goud» (KLPD Dienst I-Pol, 2008) waarin wordt gesteld wordt dat «de productie van nederwiet uitgeteeld [is] tot een niet te onderschatten illegale bedrijfstak» (p. 27).

<sup>2</sup> Toine Spapens, Henk van de Bunt, Laura Rastovac m.m.v. Chabelli Miralles Suero «De wereld achter de wietteelt» in opdracht van het WODC, 2007, en «Georganiseerde Hennepsteelt», criminaliteitsanalyse 2009 politie intern» van het KLPD-Dienst nationale recherche, 2010.

van kwekerijen verzorgd, neemt men kweekafval in en is men betrokken bij opslag, tussenhandel, binnenlandse en buitenlandse afzet van hennep en fungeren zij als distributie- en handelscentrum door achter de schermen hennepstekken en -planten te leveren. Het gaat hier niet alleen om kleine winkels in woonwijken, maar ook om grote loodsen op industrieterreinen, of groothandels.

Uit berichten uit het buitenland is gebleken dat growshops zich niet altijd beperken tot de binnenlandse markt. In België, Duitsland en Frankrijk zijn kwekerijen aangetroffen met materialen afkomstig uit Nederlandse growshops. Ten slotte zijn er growshops die zelf kwekerijen exploiteren. Samengevat, kan men zeggen dat de door sommige leden gewekte suggestie van de growshop op de hoek, die hobbytelers vriendelijk adviseert over de beste wijze waarop zij hun vijf planten tot volle wasdom kunnen laten komen, niet meer juist is. Growshops fungeren helaas vaak als draaischijf van de illegale hennepeteelt. Voor de inrichting van een hennepkwekerij maken zowel grootschalige als kleinschalige telers veelal gebruik van growshops. Een deel van de growshops fungeert letterlijk als vooruitgeschoven post van criminele samenwerkingsverbanden zowel ten behoeve van de levering van stekken aan de telers. Door growshops aan te pakken, wordt dus de georganiseerde criminaliteit direct getroffen.

Tegen deze achtergrond zal duidelijk zijn dat de growshops een branche vormen, die zodanig is verweven met criminaliteit, dat het laten voortbestaan van growshops ernstig afbreuk zou doen aan de effectiviteit van de bestrijding van de illegale hennepeteelt. Bovendien is de gedachte dat growshops zouden moeten blijven, gelet op de werkelijke activiteiten, moeilijk verenigbaar met het feit dat hennepeteelt zonder ontheffing, onder de verboden van de Opiumwet vallen. Het in gereguleerde vorm laten voortbestaan van het fenomeen growshop door een vergunningstelsel waar de leden Van der Ham en Kooiman naar vroegen valt daar niet mee te rijmen. De ongeveer 20 gemeenten die vergunningen aan growshops hebben verleend, vanuit de inmiddels verouderde gedachte dat growshops uitsluitend reguliere, legale producten verkopen, zullen deze moeten intrekken. Dit is het rechtstreekse gevolg van deze wet die ertoe leidt dat de activiteiten van een growshop onder de werking van het strafrecht komen te vallen. In antwoord op vragen van het lid Van der Ham vermeld ik nog dat gemeenten met het oog daarop over de voortgang van het wetsvoorstel op de hoogte worden gehouden, opdat zij de intrekking tijdig kunnen voorbereiden. Ten slotte hoop ik, dat uit bovenstaande schets van de stand van zaken rond de growshops ook blijkt, dat ik de suggestie van de leden Van der Ham en Kooiman dat het bij dit wetsvoorstel om symboolwetgeving gaat, niet deel.

Het lid Van der Ham vroeg zich af verder waar de teler van vijf planten de materialen van de teelt zal moeten aanschaffen als growshops verdwijnen. Zoals bekend bestaat er voor het telen van vijf planten geen gedoogbeleid, laat staan voor het faciliteren daarvan. Het feit dat er ten aanzien van vijf planten geen sprake is van gerichte opsporing, laat dat onverlet. Overigens volgt bij het aantreffen van vijf planten, inbeslagname en in de regel een politiesepot, tenzij er sprake blijkt te zijn van bedrijfsmatige teelt. Voor een nadere uiteenzetting over bedrijfsmatige teelt tot vijf planten verwijs ik naar de eerste alinea van paragraaf 6, diverse vragen.

### **3. Het vermeende risico van verplaatsing naar bouw- en tuincentra**

Veel leden hebben gewezen op het risico van verplaatsing van growshops naar bouw- en tuincentra. Ik was daarop al ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag, maar de zorgen zijn daarmee kennelijk nog niet weggenomen. Mede naar aanleiding van het debat en de opmer-

kingen van het lid Van der Staaij over voorlichting heb ik mij tot een aantal brancheorganisaties gewend en hen geïnformeerd over het wetsvoorstel en de bij leden van de Tweede Kamer levende zorgen. In haar reactie stelt de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (hierna: LTO Nederland) dat zij alle illegale praktijken afwijst, staat voor goed werkgeverschap en duurzaam ondernemen en ditzelfde ook van haar leden verwacht. LTO Nederland geeft daarbij tevens aan achter de door mij voorgestane aanpak van de illegale hennepsteelt en de aanpak van faciliteerders te staan. De Raad Nederlandse Detailhandel (hierna: RND) bericht dat zij het risico van verplaatsing van de growshops naar reguliere bedrijven zoals tuincentra en bouwmarkten gering acht. De RND stelt expliciet dat de leden van de brancheorganisaties van de RND hun assortiment niet zullen aanpassen om illegale hennepsteelt te faciliteren. Ten slotte heeft de Tuinbranche Nederland laten weten dat zij het risico dat illegale hennep-telers via tuincentra materialen zullen aanschaffen als minimaal schat. Deze materialen vormen immers niet het reguliere aanbod van tuincentra. Daarnaast wordt verwezen naar het feit dat ongeveer 90% van de tuincentrumondernemers zijn producten inkoop via inkooporganisaties en formules. Deze organisaties zullen op geen enkele betrokken willen zijn of geassocieerd willen worden met de verkoop van materialen voor illegale hennepsteelt, aldus Tuinbranche Nederland.

#### **4. Het bestaande strafrechtelijke instrumentarium**

De parlementaire geschiedenis leert dat elk wetsvoorstel waarin strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen werd voorgesteld aanleiding gaf tot vragen en opmerkingen over de reikwijdte van de uitbreiding van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Er is steeds sprake van een spanningsveld tussen, enerzijds, de erkenning van de wenselijkheid en noodzaak om in de voorbereidende fase van een ernstig/schadelijk delict op te kunnen treden, en, anderzijds, de behoefte de reikwijdte van de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid zo precies mogelijk te definiëren. Een terugkerend thema bij uitbreiding van de strafbaarstelling is of de al bestaande strafbaarstellingen niet toch eigenlijk voldoende zijn. De behandeling van dit wetsvoorstel past in het geschetste patroon. Ik acht het een goede zaak dat uitbreiding van strafrechtelijke aansprakelijkheid telkens kritisch wordt bezien en ik ben ook ten volle bereid om het debat over de noodzaak ervan te voeren. In de schriftelijke fase van de behandeling van dit wetsvoorstel zijn wij ingegaan op de noodzaak ervan, te weten de professionalisering van de illegale hennepsteelt, enerzijds, en de beperkingen van het huidige strafrechtelijke instrumentarium, anderzijds. Tijdens de eerste termijn bleek dat de noodzaak van het tegengaan van de grootschalige illegale hennepsteelt en het optreden tegen faciliteerders daarvan breed wordt onderschreven. Tegelijkertijd werden twijfels over de noodzaak van de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid geuit. Naar aanleiding daarvan en van de meer toegespitste vraag van het lid Dibi volgt hierna een uiteenzetting over het bestaande strafrechtelijke instrumentarium in relatie tot de bestrijding van illegale hennepsteelt.

Ik wijs er daarbij voor de goede orde nogmaals op, dat ik de bestrijding van de illegale hennepsteelt effectiever wil maken door het mogelijk te maken met succes op te treden tegen personen die de illegale teelt bevorderen en dus zelf niet hoeven te telen. Deze personen handelen voornamelijk in de voorfase van het telen, met andere woorden nog voordat er van teelt sprake is. Tegen die achtergrond valt bij het bestaande strafrechtelijk instrumentarium onmiddellijk op, dat dit pas kan worden ingezet wanneer er sprake is van teelt oftewel van het voltooide delict van teelt (medeplegen of medeplichtigheid) of bij een begin van uitvoering van teelt (poging). Er zijn ook strafvervolgingen tegen

faciliteerders ingesteld ter zake van poging, medeplegen of medeplichtigheid. Voor het bewijs van een strafbare poging is een begin van uitvoering vereist. Volgens bestendige rechtspraak kan van een begin van uitvoering worden gesproken als de feitelijke handelingen naar hun uiterlijke verschijningsvormen kunnen worden beschouwd als te zijn gericht op de voltooiing van het delict. Uit de jurisprudentie over poging tot het illegaal telen van hennep is gebleken, dat bijvoorbeeld het aanwezig hebben van een ruimte die is ingericht voor het kweken van hennep, zonder dat er kweekmateriaal (hennepstekken en -planten) aanwezig is en er evenmin sprake is van enige andere activiteit van de verdachte, op zichzelf niet een gedraging vormt die naar haar uiterlijke verschijningsvorm is gericht op het voltooiën van het delict van het illegaal telen van hennep zo blijkt uit HR 17 november 2009, LJN BJ3566 en rechtbank Haarlem van 13 maart 2009, LJN BI7394. Ten aanzien van het verhuren van ruimten waarin later hennepkwekerijen zijn aangetroffen, speelt dezelfde casuïstiek.

Zoals hierboven al is aangegeven is voor een vervolging terzake van medeplegen of medeplichtigheid de eerste voorwaarde dat er sprake is van een voltooid delict, althans dat een strafbare poging daartoe heeft plaatsgevonden. Met andere woorden dat er bijvoorbeeld een draaiende hennepkwekerij is aangetroffen. Tweede voorwaarde is dat de faciliteerder daarmee in verband kan worden gebracht. Ten aanzien van dat laatste gelden verschillende criteria al naar gelang de vorm van daderschap.

Bij medeplegen gaat het om een gelijktijdig en/of gezamenlijke uitvoering van de medepleger en een bewuste en nauwe samenwerking tussen de verdachten ten aanzien van het strafbare feit. Er dient bewezen te worden dat het opzet van de medepleger niet alleen was gericht op de gelijktijdige of gezamenlijke uitvoering, maar ook op de bewuste en nauwe samenwerking met de medeverdachten van het voltooide delict. Voor het bewijs van medeplegen van het opzettelijk verkopen van hennepplanten en hennepstekken ten aanzien van een eigenaar van een growshop was niet voldoende, dat zijn twee medewerkers hennepstekken en -planten hadden verkocht ook al had hij toegegeven dat de in zijn growshop aangetroffen hennepstekken van hem waren. De Hoge Raad kwam tot het oordeel dat de omstandigheid dat de verdachte, als enig eigenaar verantwoordelijk voor hetgeen zich in zijn winkel afspeelde én die zeggenschap had over zijn medewerkers, onvoldoende is om een bewuste en nauwe samenwerking met de verkopers van de hennepplanten en stekken aan te nemen. HR 24 mei 2011 (BP6581). Voor een nadere uiteenzetting over medeplegen en meer voorbeelden uit de jurisprudentie verwijs ik naar het artikel van professor A.R. Hartmann «Medeplegen back to basis».<sup>1</sup> Professor Hartmann wijst er in zijn artikel overigens op dat bij de vervolgingsbeslissing meer aandacht zou moeten worden besteed aan de vraag of er in plaats van medeplegen niet eerder sprake is van medeplichtigheid.

Medeplichtigheid kan bestaan uit het opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van het misdrijf of uit het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van een misdrijf. Voor medeplichtigheid aan bijvoorbeeld illegale hennepsteelt is consecutieve medeplichtigheid vereist. Dat wil zeggen dat verdachtes opzet gericht is geweest op het verschaffen van gelegenheid en/of middelen (bijvoorbeeld het verhuren van een huis), alsmede op het voltooide delict: telen van hennep. Aan het bewijs voor opzet gericht op het misdrijf van illegale hennepsteelt worden stevige eisen gesteld, zoals moge blijken uit onder meer HR 16-11-2010 LJN: BN8363, HR 28-06-2011 LJN: BQ1961 en HR 03-11-2009 LJN: BJ6931, maar ook HR 08-12-2009 LJN: BJ9930. Ten slotte dient bij medeplichtigheid te worden opgemerkt dat die deelnemingsvorm

---

<sup>1</sup> Delikt en Delinkwent 2012/ 43.

met een lagere straf wordt bedreigd, doordat het wettelijk strafmaximum van de hoofdstraf met een derde wordt verminderd.

Het voorgaande biedt, naar ik hoop, voldoende inzicht in het bestaande strafrechtelijke instrumentarium, maar ook hoe dit uitwerkt als het wordt ingezet tegen faciliteerders van illegale hennepsteelt. Samengevat kan gesteld worden dat het bestaande instrumentarium onvoldoende ruimte biedt om in de voorfase op te treden tegen faciliteerders van illegale hennepsteelt. Bij medeplegen en medeplichtigheid moet er steeds sprake zijn van een voltooid delict, met andere woorden moet de illegale hennepsteelt dus al zijn begonnen, voordat een faciliteerder strafrechtelijk kan worden aangepakt, terwijl bij poging een begin moet zijn gemaakt met de uitvoering van illegale hennepsteelt. Faciliteerders houden zich bezig met het voorbereiden en het bevorderen van illegale hennepsteelt en niet met de teelt zelf. Niet alleen de effectiviteit van de bestrijding van illegale hennepsteelt wordt verhoogd wanneer tegen faciliteerders kan worden opgetreden in de voorbereidende fase, maar ook het aantal op te starten illegale hennepplantages zal er naar verwachting door teruglopen. Ook voor de inzet van opsporingscapaciteit werkt de mogelijkheid om in de voorfase op te treden gunstig uit. Ik verwijs verder naar hetgeen daarover hierna, onder capaciteit, wordt opgemerkt.

### **5. Reikwijdte strafrechtelijke aansprakelijkheid bij voorbereidingshandelingen**

Alvorens in te gaan op de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wil ik nog ingaan op een aspect van het debat, dat aanleiding kan geven voor misverstanden. In de afgelopen jaren is het niet optreden tegen growshops steeds gemotiveerd met het argument dat de voorwerpen en dergelijke die er verkocht worden ook een legale toepassing kennen en ook elders worden verkocht, zoals in bij voorbeeld tuin- en bouwcentra. Dat kwam ook in de eerste termijn weer uitvoerig aan de orde. In dit verband stelden de leden Van der Steur en Van der Ham vragen over legale producten die bij overdracht aan anderen op een gegeven moment strafbare producten zouden worden. Gelet op die voorgeschiedenis kan de gedachte opkomen dat als gevolg van dit wetsvoorstel tot dan toe legale voorwerpen een illegaal karakter krijgen. Echter, niets is minder waar. Het gaat bij dit wetsvoorstel in het geheel niet om een omslag van legale producten in illegale producten. Het gaat erom dat voorwerpen, of zo u wilt legale producten, ter beschikking worden gesteld terwijl men ernstige redenen heeft om te vermoeden of weet dat met die voorwerpen of legale producten strafbare handelingen zullen worden begaan. Het gaat dus om het «ter beschikking stellen van de voorwerpen» en niet om de voorwerpen die ter beschikking zijn gesteld. De kern van strafbare voorbereiding is de verstrekking onder bepaalde omstandigheden. De verstrekking onder die omstandigheden is strafbaar, maar de voorwerpen blijven doorgaans legaal. Dit is overigens ook het geval in andere regelingen betreffende voorbereidingshandelingen, zoals artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht.

Verder vestig ik de aandacht erop, dat strafbare voorbereiding zich onderscheidt van de hierboven beschreven vormen van strafrechtelijke aansprakelijkheid als medeplegen, medeplichtigheid en poging, doordat het een zelfstandige strafbaarstelling is. Zoals hierboven al is aangegeven, betekent dit voor de bestrijding van illegale hennepsteelt dat strafbare voorbereiding ook kan worden bewezen zonder dat er een illegale hennepkwekerij is aangetroffen. Dit maakt het dan ook mogelijk dat de doelgroep, personen die op uiteenlopende wijze illegale hennepsteelt faciliteren zonder zelf te telen en personen die het voornemen hebben te gaan telen, kunnen worden aangepakt. Het hierboven gegeven voorbeeld

van een volledig ingerichte kweekruimte, zonder planten, zou onder de werking van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen vallen.

Wat betreft de reikwijdte van de strafbaarstelling hebben tijdens het debat de leden Kooiman, Van der Ham, Van der Steur en Dibi, veel aandacht besteed aan de formulering van het nieuwe artikel 11a. Daarbij is mij gebleken dat er bij een aantal leden sprake is van een misverstand. Er werd door hen het bezwaar gemaakt dat personen die een «ernstig vermoeden» hebben dat de voorwerpen die zij verkopen bestemd zijn voor professionele hennepcultuur onder de werking van de nieuwe strafbepaling vallen. In die context werd door de heer Dibi afkeurend gesproken over een «Gesinnungsstrafrecht». Daarvan zou sprake zijn als het denken over illegale hennepcultuur strafbaar zou worden. Daarvan is geen sprake omdat het ook bij voorbereidingshandelingen gaat om het gedrag van personen. Door anderen over het creëren van een onderzoeksplicht voor bij voorbeeld verkopers in een tuincentrum. Ik kan mij die gedachte voorstellen indien het nieuwe artikel 11a inderdaad zou spreken van een «ernstig vermoeden». Echter, de formulering luidt anders, te weten «ernstige reden om te vermoeden». De gekozen formulering zorgt er in dit verband juist voor dat niet het subjectieve oordeel(svermogen) van de verdachte bepalend is, maar dat het een objectiveerbare situatie betreft. Met andere woorden een situatie, waarin de betrokkene als gewoon denkend mens niet anders had kunnen doen dan moeten vermoeden dat hij voorbereidingsmiddelen ter beschikking stelde om bepaalde Opiumwetdelicten te plegen. Hieruit volgt tevens dat er geen sprake van een onderzoeksplicht. Met deze uitleg van de voorgestelde strafbaarstelling sluit ik ook aan bij het artikel in *Ars Aequi* waarnaar de heer Van der Ham verwees. Ik denk bij ernstige reden om te vermoeden onder meer aan de ook in het debat door het lid Van der Steur genoemde elektricien die bij herhaling serieuze elektrische installaties aanlegt in omgevingen waarin niets wijst op een regulier landbouwkundig bedrijf en daarvoor bovendien veel geld krijgt. Overigens komt de term «een ernstige reden om te vermoeden», zoals ook door het lid Cörüz werd aangegeven, al voor in artikel 10a van de Opiumwet en in diverse andere strafbepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Met het voorgaande meen ik duidelijk te hebben gemaakt dat er geen sprake is van invoering van een vage term, waarvan onduidelijk is of de burger en/of de rechter er mee uit de voeten kan. Ik hoop dat deze uitleg de bestaande bezwaren heeft weggenomen en dat duidelijk is dat het niet gaat om het enkele vermoeden. Tegen deze achtergrond zie ik geen reden voor het ingediende amendement van het lid Kooiman dat strekt tot het schrappen van «ernstige reden om te vermoeden» (Kamerstukken II 2011–2012, 32 842, nr. 7). Het is vanuit een oogpunt van rechtszekerheid onnodig en het zou bovendien de werkingssfeer van het artikel beperken. De additionele ruimte die is gecreëerd door «ernstige reden om te vermoeden» maakt het mogelijk om juist die gevallen onder de Opiumwet te brengen, waarin het bewijs van het willens en wetens handelen niet rond te krijgen is, terwijl elk weldenkend mens dit handelen achterwege had gelaten omdat het voor hem duidelijk was dat hij daarmee het plegen van een Opiumwetdelict zou faciliteren. Ik wil het amendement dan ook ontraden.

Het lid Van der Staaij steunde juist het bestanddeel ernstige reden om te vermoeden en wees in dit verband op het risico van het opsplitsen van growshops in verschillende samenhangende bedrijfjes en vroeg zich af of het wetsvoorstel niet sterker gemaakt kon worden door de ontplooiing van diverse activiteiten die gezamenlijk een growshop vormen eveneens onder het wettelijk verbod te laten vallen. Ik merk in dit verband het volgende op. Het opsplitsen van growshops in kleine bedrijfjes mag op het eerste oog een geschikt middel lijken om niet onder de strafbaar-

stelling van voorbereidingshandelingen te vallen, althans uiterlijk niet. Echter, bij deze strafbaarstelling gaat het niet om uiterlijkheden. De elektriciën uit het hierboven aangehaalde voorbeeld van het lid Van der Steur zal waarschijnlijk uiterlijk aan het beeld van een eerlijke vakman voldoen. Dat laat onverlet dat zijn handelingen gelet op de omstandigheden kunnen worden aangemerkt als voorbereidingshandelingen. Dit geldt evenzeer voor de gedragingen die onder paraplu van opgesplitste growshops plaatsvinden.

Tijdens de eerste termijn van het debat bleek ook een tegenovergestelde visie. Door het lid Elissen werd gepleit voor een uitbreiding van de voorgestelde strafrechtelijke aansprakelijkheid. Daartoe heeft hij twee amendementen ingediend (Kamerstukken II 2011–2012, 32 842, nrs. 11 en 12) die – naar ik begrijp – als alternatieven van elkaar moeten worden opgevat. De indiener heeft de amendementen toegelicht door te stellen dat met name met het oog op de opsporingspraktijk de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen voor lijst II identiek moet worden aan die van lijst I. Het lid Elissen beroept zich daarbij op de adviezen van het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Wij lezen die adviezen anders. Het College van procureurs-generaal gaat in zijn advies op de reikwijdte van het artikel in, wat betreft de middelen die er onder vallen. Onder verwijzing naar de problemen met de aanpak van GHB, bepleit het College strafbaarstelling van de in het ontwerpvoorstel voorgestelde handelingen ter voorbereiding en vergemakkelijking van de teelt, bereiding en, met het oog op de productie van GHB, ter vervaardiging, etc. van alle op lijst II van de Opiumwet voorkomende middelen. Het voorgestelde artikel 11a ziet op alle lijst II-middelen zodat aan het advies van het College geheel tegemoet is gekomen. Behalve op hennep, hasjiesj en paddo's ziet de strafbaarstelling tevens op een groot aantal psychotrope stoffen die als geneesmiddel worden verkocht. Verder is er volgens de landelijke officier van justitie voor synthetische drugs geen sprake van illegale productie van psychotrope stoffen van lijst II, met uitzondering van GHB. Echter, dat middel staat sinds 9 mei 2012 op lijst I van de Opiumwet, zodat de noodzaak om vervaardigen onder de strafbaarstelling met betrekking tot lijst II-middelen te laten vallen, zoals het lid Elissen bepleit, niet aanwezig is. Met betrekking tot het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hecht ik eraan op te merken, dat de door de NVvR gemaakte opmerkingen een andere strekking hadden. Deze sloegen op een verschil in terminologie in het bestaande artikel 10a en het voorstel voor artikel 11a, zoals het in consultatie was gegaan. Aan die opmerkingen ben ik tegemoet gekomen.

De opvatting van de heer Elissen, dat door een identieke strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 10a en het nieuwe artikel 11a de opsporingspraktijk wordt geholpen, deel ik overigens niet. De noodzaak van een identieke strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen voor lijst I en II zou voor de hand liggen als de problematiek van de illegale productie en handel in lijst I- en II-middelen identiek was. De verboden gedragingen met betrekking tot lijst I- en lijst II-middelen zijn weliswaar identiek, maar de wijze van strafbaarstelling in respectievelijk de artikelen 10 en 11 van de Opiumwet loopt nogal uiteen. Dit houdt verband met het feit dat sinds 1976 wat betreft lijst II een ander beleid is gevoerd ten aanzien van cannabis. In artikel 11 is de strafbaarstelling gedifferentieerd naar de hoeveelheden waarmee de verboden gedragingen zijn gepleegd. Het beroeps- of bedrijfsmatige en grootschalige karakter van de verboden gedraging geldt als strafverhogend, terwijl dat bij artikel 10 niet het geval is. Uitbreiding van de werkingssfeer van voorbereidingshandelingen als door het lid Elissen wordt beoogd, leidt ertoe dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel, de aanpak van de beroeps- en bedrijfsmatige illegale hennep-teelt en teelt van grote hoeveelheden wordt verlaten, omdat er dan



ook de overige kleine teelt onder zou komen te vallen. De indiener van de amendementen is van oordeel dat dit maar moet worden opgelost via een gedifferentieerde prioriteitenstelling via de aanwijzingen van het Openbaar Ministerie. Echter, de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen is een ingrijpende maatregel die nauw luistert. Ik acht het de taak van de wetgever de strafbaarstelling tegen de achtergrond van het voorgaande slechts in te voeren voor zover deze noodzakelijk is. Wat noodzakelijk is, blijkt uit de in de memorie van toelichting geschetste feitelijke situatie rond de illegale professionele en grootschalige productie van – en handel in – lijst II-middelen, in het bijzonder cannabis. Daarop ziet de beperking tot de onderdelen van artikel 11 die zien op beroeps- en bedrijfsmatige teelt en teelt van grote hoeveelheden. Ik ontraad derhalve beide door de heer Elissen ingediende amendementen.

## **6. Capaciteit**

De leden Kooiman, Bouwmeester en Dibi verwachten dat handhaving van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen extra opsporingscapaciteit zal vergen en zij uitten twijfels of deze beschikbaar is. Ik denk dat er bij deze leden sprake is van een misverstand. Naar mijn oordeel zal dit wetsvoorstel ertoe leiden dat de bestrijding van illegale hennepsteelt efficiënter wordt, hetgeen de noodzaak van uitbreiding van capaciteit voorkomt. Op dit moment vindt bestrijding van illegale hennepsteelt plaats door – kort gezegd – het oprollen van kwekerijen, en het leggen van verbanden tussen faciliteerders van hennepsteelt en de daadwerkelijke teelt van hennep. Het vergt bovendien langdurige rechercheonderzoeken, terwijl de kans op een succesvolle strafvervolgning tegen de faciliteerders niet groot is gelet op de ruimte die het huidige strafrechtelijke instrumentarium biedt, zoals hierboven is geschetst. Verder wordt opgetreden tegen drogerijen en knipperijen, etc. Het strafrechtelijk optreden vindt thans veelal plaats terwijl het productieproces van cannabis in volle gang is. Dit wetsvoorstel maakt het faciliteren als zodanig strafbaar, waardoor er dus ook kan worden ingegrepen nog voordat een hennepkwekerij is ingericht. Het mag bovendien duidelijk zijn dat mede door de ontstane brede bedrijfstak aan faciliteerders met een alomvattend en toegankelijk aanbod de illegale hennepsteelt voor veel mensen erg laagdrempelig is geworden. Ook nog in andere zin wordt van de strafbaarstelling een preventief effect verwacht, in die zin dat mensen kritischer zullen worden bij het aannemen van opdrachten tot levering van goederen en het verstrekken van diensten of het verhuren of anderszins beschikbaar stellen van ruimten in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat. Immers, de weg om hen te vervolgen via een van de deelnemingsvormen is aangevuld met de mogelijkheid om tegen hen op te treden wegens het bevorderen of voorbereiden van illegale hennepsteelt. Dit geeft voldoende grond voor de verwachting dat de illegale hennepsteelt in volume en verspreiding zal afnemen, wat eveneens een positieve uitwerking zal hebben op de capaciteitsbehoefte voor de bestrijding van deze vorm van criminaliteit.

## **7. Diverse vragen**

Het lid Van der Ham vroeg of kleine telers kunnen worden aangemerkt als beroeps- of bedrijfsmatige telers. Op grond van de Aanwijzingen van het Openbaar Ministerie werd er van uitgegaan dat er bij een persoon die niet meer dan vijf planten heeft, geen sprake is van beroeps- of bedrijfsmatige teelt, laat staan teelt van grote hoeveelheden. Echter, gebleken is dat er wiet geteeld werd met een zeer geringe hoeveelheid planten van gigantische omvang en onder omstandigheden die wel degelijk een bedrijfs-/beroepsmatig karakter hadden en ook leidden tot grotere opbrengsten. Daarop is de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie per 1 januari 2012 (Stc. 2011, 22936) zodanig aangepast, dat

dergelijke telers onder de strafbaarstellingen van artikel 11, derde en/of vijfde lid vallen. Ik verwijs voor de details naar punt 3.2.1 van de Aanwijzing.

De voorgestelde strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen geldt voor alle lijst II-middelen. Welke middelen dit zijn, zo vroeg het lid Van der Ham, blijkt uit lijst II van de Opiumwet. Behalve hennep en paddo's gaat het om middelen die verkrijgbaar zijn als geneesmiddelen die legaal uitsluitend op recept kunnen worden verkregen. Er is volgens de landelijke officier van justitie geen sprake van illegale productie van laatstbedoelde middelen, met uitzondering van GHB. GHB staat echter sinds 9 mei 2012 op lijst I van de Opiumwet.

Het lid Van der Ham vroeg of door deze wetswijziging coffeeshophouders strafrechtelijk kunnen worden aangepakt als die cannabis afnemen van een beroepsmatige of grootschalige teler of als in de coffeeshops stekken worden verkocht. Het nieuwe artikel 11a ziet op voorbereidingshandelingen om bepaalde overtredingen van de Opiumwet te plegen. In de door vragensteller gegeven voorbeelden gaat het niet om voorbereiding maar om voltooide delicten, waartegen ook ten aanzien van coffeeshophouders wordt opgetreden, voor zover hun activiteiten buiten de gedoogcriteria vallen. Op het voorhanden hebben van meetapparatuur voor thc-gehalte door coffeeshophouders ben ik al ingegaan op 28 maart 2012 tijdens het drugdebat op hoofdlijnen. Ik herhaal hier dat dit inderdaad valt onder de werking van het nieuwe artikel 11a, maar dat ik niet toe wil naar een situatie waarin het bezit van controleapparatuur aan de coffeeshouder strafrechtelijk wordt tegengeworpen. Met andere woorden dat zal via het vervolgingsbeleid worden opgelost.

Het lid Van der Ham zou verder graag onderscheid maken tussen teelt voor binnenlands gebruik en teelt voor buitenlands gebruik. Ik begrijp wat vragensteller hiermee beoogt te bereiken, maar ik vraag tegelijkertijd aandacht voor de uitvoerbaarheid. Aan een cannabisplant kan men immers niet zien of het eindproduct bestemd is voor de binnenlandse markt of voor de export.

Het lid Kooiman bracht naar voren dat door de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen de illegale teelt wordt bemoeilijkt en dat daardoor de prijzen zouden stijgen. Met andere woorden, deze strafbaarstelling zou de illegale hennepeteelt lucratiever maken. Desgevraagd merk ik op dat ik verwacht dat de illegale hennepeteelt een slag wordt toegebracht door de voorbereiding strafbaar te maken. Het terugdringen van de illegale hennepeteelt is daarbij het doel. De gedachte dat door een prijsstijging de illegale hennepeteelt lucratiever wordt, gaat uit van een directe marktwerking. Of daarvan sprake zal zijn, is nog maar de vraag, aangezien er helaas nog altijd een ruime hoeveelheid cannabis op de illegale markt voor handen is. Bovendien zou een eventueel positief financieel effect vooral voor de teler aanwezig zijn en niet voor de faciliteerder.

Het lid Cörüz vroeg of de geldboete van de vijfde categorie, die op het feit is gesteld, niet te laag was. Ik wijs erop dat bij het voorgestelde artikel 11a dezelfde systematiek is gevolgd als bij de meeste andere strafbaarstellingen van de Opiumwet door ook voor voorbereidingshandelingen met betrekking tot lijst II middelen de mogelijkheid te openen om onder omstandigheden de geldboete te verhogen conform artikel 12 van de Opiumwet. Ik verwijs naar artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel.

Het lid Dibi wees op het risico van verkoop van voorwerpen bestemd voor illegale hennepcultuur op internet en vroeg zich af hoe dit wordt aangepakt met de nieuwe strafbaarstelling. Het wetsvoorstel ziet op voorbereidingshandelingen met het oog op illegale hennepcultuur. Hierbij maakt het geen verschil of de teeltbenodigdheden in een normale winkel worden aangeboden of via internet. Signalen van een mogelijke toename van verkoop van kweekbenodigdheden via het internet neem ik evenwel serieus. In het verlengde hiervan is – mede naar aanleiding van vragen van het lid Coruz – een quick scan naar het aanbod van drugs via het internet uitgevoerd. Ik verwijs naar mijn brief van 21 november 2012 (Kamerstukken II 2012–2013, 24 077, nr. 295).

Het lid Van der Steur stelde nog een vraag over de reikwijdte van de strafbaarstelling van invoer van drugs in Nederland.

Het lid Van der Steur stelde nog een vraag over de reikwijdte van de strafbaarstelling van invoer van drugs. De Opiumwet stelt strafbaar het binnen het grondgebied van Nederland brengen. Er is dus geen sprake van strafbaarstelling van invoer waar ook ter wereld. Dat is niet gebeurd, omdat op grond van de VN-verdragen de landen waar drugs worden ingevoerd, geacht worden daartegen zelf op te treden. Dat bevordert niet alleen de naleving van de verdragen, maar is bovendien ook efficiënt. Een vervolging terzake van in het buitenland gepleegde strafbare feiten is gecompliceerd, omdat het onderzoek naar de feiten en het vergaren van het bewijs, inclusief het horen van getuigen en de toepassing van dwangmiddelen alleen door de autoriteiten van het betrokken land kan plaats vinden.

Verder zou – juist omdat tegen zwaardere drugsdelicten en zeker tegen invoer van drugs meestal wordt opgetreden door het land waar het delict wordt gepleegd – uitbreiding van de werkingssfeer van de Nederlandse strafbaarstelling en het vervolgens op grond daarvan daadwerkelijk optreden gemakkelijk leiden tot rechtsmachtgeschillen met andere landen. Dat is een ongewenste situatie en zou noodzaken tot overleg met het betrokken land om schending van het ne bis in idem beginsel te voorkomen. Een en ander is arbeidsintensief. Daaraan kan voorbij worden gegaan als er een duidelijke noodzaak bestaat, te weten het voorkomen dat ernstige delicten onbestraft blijven, zeker als de vermoedelijke daders Nederlanders zijn. Ik heb daarom naar aanleiding van de door het lid Van der Steur beschreven casus navraag laten doen bij het openbaar ministerie of dit type zaken zich vaker voordoen. Dat blijkt echter niet het geval. Men beschouwt dit als een uitzonderlijk geval. Verder wijst het openbaar ministerie er voor de goede orde op, dat ten aanzien van Nederlanders die zich met illegale internationale drugshandel bezighouden in hun gedragingen meestal aanknopingspunten met de Nederlandse rechtsorde zijn te vinden die een strafrechtelijk optreden, inclusief de toepassing van voorlopige hechtenis, mogelijk maken. Te denken valt hierbij aan gedragingen in de sfeer van voorbereidingshandelingen, bedoeld in artikel 10a en de deelneming aan een criminele organisatie, bedoeld in artikel 11b van de Opiumwet.

De aftrek van kosten bij ontneming van wederrechtelijke verkregen voordeel, waar het lid Cörüz naar vroeg is tijdens het Algemeen Overleg Georganiseerde criminaliteit van 14 juni 2012 opnieuw aan de orde geweest. Ik verwijs naar mijn brief over het voorgenomen wetsvoorstel van 12 juli 2012, Kamerstukken II 2011–2012, 29 911, nr. 69.

Ik vertrouw erop hiermee de vragen uit de eerste termijn voldoende te hebben beantwoord.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten