

Vergaderjaar 2012–2013

32 842

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 juli 2013

Mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bericht ik u dat wij met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag, waaruit blijkt dat het wetsvoorstel steun ondervindt, maar dat een aantal partijen vragen stelt die in hun kern betrekking hebben op het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Met het oog daarop meen ik er goed aan te doen eerst in algemene zin de ratio van het wetsvoorstel aan te geven en daarna de vragen mede namens de Staatssecretaris te beantwoorden.

Zoals uit de titel van het wetsvoorstel blijkt, strekt de voorliggende wetswijziging ertoe het voorbereiden van illegale hennepcultuur voor te bereiden. Dat illegale hennepcultuur een probleem is van een aanzienlijke omvang moge blijken uit het feit dat jaarlijks in Nederland meer dan 5.000 illegale hennepkwekerijen worden opgerold. In 2012 waren het er zelfs 5.700, waarbij 1,3 miljoen planten in beslag zijn genomen. Ik verwijs tevens naar het nationale dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit dat ik bij brief van 13 maart 2013 toezond aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2012–2013, 29 911, nr. 79). Bij die gelegenheid heb ik de noodzaak van bestrijding van de grootschalige illegale hennepcultuur nog eens onderstreept. Echter, de bestrijding kan niet alleen bestaan uit het oprullen van illegale kwekerijen. Die aanpak is noodzakelijk, maar komt per definitie te laat. Het is zaak om het opzetten en inrichten van illegale kwekerijen, knipperijen, etc. te voorkomen en, voor zover deze al zijn ingericht, ook in de fase voordat de stekjes of geoogste planten aanwezig zijn, al te kunnen optreden. Juridisch vertaald wordt dan gedoeld op voorbereidingshandelingen. Voorbeelden daarvan zijn het financieren van kwekerijen, het verhuren van ruimten voor kwekerijen en drogerijen, het leveren van materialen voor de inrichting van kwekerijen, voor het kweken en het oogsten en verwerken van hennepplanten en het inrichten van kwekerijen door zogenaamde hokkenbouwers, elektriciens, etc. Voorbereidingshandelingen worden nog maar zelden door de direct betrokkenen bij de teelt uitgevoerd. Er is sprake van een branche van faciliteerders van illegale hennepcultuur. Uit wetenschappelijk en politieon-

derzoek¹ en uit de rechtspraak is inmiddels genoegzaam bleken dat het bestaande strafrechtelijke instrumentarium niet toereikend is om tegen de faciliteerders op te treden. Zolang dat niet het geval is, zullen er na het oprollen van kwekerijen steeds nieuwe kwekerijen bij komen, hetgeen afbreuk doet aan de effectiviteit van de bestrijding van illegale hennep-teelt. Het voorliggende wetsvoorstel, strekt ertoe deze lacune in de wetgeving op te heffen en zodoende het strafrechtelijk instrumentarium te completeren. Ten slotte merk ik nog op dat politie en het openbaar ministerie al geruime tijd vragen om deze aanvulling van de Opiumwet.

Algemeen

Alternatieven

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in plaats van het huidige gedoogbeleid niet beter kan worden gestreefd naar regulering van de hennep-teelt. Zij merkten daarbij op dat het huidige gedoogbeleid de criminaliteit juist in stand houdt. Ik onderschrijf die gedachte niet, al was het maar omdat de illegale hennep-teelt en het faciliteren ervan een omvang en intensiteit heeft die de behoeften van de coffeeshops ruimschoots overstijgt. Bovendien is het streven, zoals bekend, niet gericht op het reguleren van het telen van hennep voor coffeeshops, omdat dit onverenigbaar is met verplichtingen die voor het Koninkrijk der Nederlanden en de andere staten partijen voortvloeien uit de drugsverdragen van de Verenigde Naties. Ook het recht van de Europese Unie en de Opiumwet staan er aan in de weg.

De leden van de SP fractie gaven een groot aantal voorbeelden van de schadelijke effecten van cannabis voor de volksgezondheid en de gezondheid van individuele gebruikers en vroegen in dat verband of de regering het oordeel en de doelstelling van de SP fractie onderschrijven dat het vanwege de volksgezondheid van het grootste belang is dat roken, inclusief het gebruik van cannabis, dient te worden voorkomen respectievelijk dient te worden teruggedrongen. Deze doelstelling wordt onderschreven. Preventie en het terugdringen van cannabisgebruik vormt ook onder deze regering een vast onderdeel van het drugsbeleid. In het kader van de preventie is overigens van belang dat het roken van tabak meestal vooraf gaat aan het roken van cannabis en dat in Nederland 95% van de cannabis gerookt wordt in combinatie met tabak (in een joint). Daarom heeft algemene rookpreventie een functie in zowel het voorkomen van het roken van tabak als het roken van cannabis. Het roken van een joint is door de combinatie van tabak en cannabis schadelijker voor de longen dan het roken van tabak alleen. Wel is het zo dat slechts een heel klein deel van de cannabisgebruikers regelmatig blowt, en tijdens een relatief korte periode in het leven.

De leden van de SP fractie vroegen of de regering kan aangeven op welke manier haar beleid daaraan bijdraagt, hoeveel de regering op jaarbasis bijdraagt aan de kosten van preventie, zowel ten aanzien van het roken als ten aanzien van het gebruik van cannabis en of de regering bereid is in substantiële mate extra financiële middelen voor preventie ter beschikking te stellen, mede in het licht dat het roken in ons land jaarlijks verantwoordelijk is voor twee miljard euro aan zorgkosten. Met de opname van het stoppen met roken programma in het basispakket (inclusief de medicatie) wordt naar schatting 20 miljoen euro per jaar besteed aan preventie op dit terrein. Verder is het lastig om specifieke bedragen te koppelen aan de

¹ 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 Hennep-teelt», criminaliteitsanalyse 2009 politie intern» van het KLPD-Dienst nationale recherche, 2010.

preventie van roken, omdat voorlichting over middelengebruik tegenwoordig integraal gebeurt en niet langer per middel gescheiden. Het programma «De Gezonde School en Genotmiddelen», dat gaat over alcohol, roken en cannabis, wordt op 70% van alle scholen in het voortgezet onderwijs gebruikt. Op het MBO is er het programma «Test je leefstijl», waarin onder meer advies op maat wordt gegeven, ook over cannabis. Andere maatregelen die het jeugdroken tegengaan zijn het stimuleren van rookvrije schoolpleinen, onder andere via de «Handreiking Gezonde school» en via extra geld uit het Lente-akkoord, waarin € 5 miljoen beschikbaar is gesteld voor groene schoolpleinen en waarvoor het invoeren van een geheel rookvrij schoolplein een absolute voorwaarde is. Ten slotte vormt het wetsvoorstel tot wijziging van de Tabakswet, dat strekt tot verhoging van de minimumleeftijd voor de verkoop van tabaksproducten naar 18 jaar van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat op 25 maart 2013 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend (Kamerstukken II 2012–2013, 33 590) onderdeel van dit beleid.

Ten slotte vroegen deze leden of het niet de voorkeur verdient om te investeren in preventieve maatregelen boven het investeren in strafrechtelijke maatregelen als het onderhavige wetsvoorstel. Het drugbeleid berust sinds jaar en dag op twee pijlers, te weten de bescherming van de volksgezondheid en de bestrijding van drugscriminaliteit. Beide pijlers vergen constante en gelijktijdige inzet en aandacht. Volledige concentratie op preventie ten koste van de criminaliteitsbestrijding zou niet het door de leden van de SP-fractie gewenste resultaat hebben. Het is van groot belang dat ook de bestrijding van de drugscriminaliteit adequaat gebeurt. Daarvoor is in de eerste plaats een toereikend strafrechtelijk instrumentarium nodig. Zoals in de memorie van toelichting en in de brief van 7 december 2012 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (respectievelijk Kamerstukken II 2011–2012, 32 842, nr. 3, blz. 4–5 en 2012–2013, nr. 13, blz. 2–3) en de inleiding van deze memorie uitvoerig is uiteengezet, is de illegale hennepcultuur sterk gegroeid en is die groei tot stand gekomen en bevorderd door de grote kring van faciliteerders van illegale hennepcultuur, terwijl die faciliteerders niet kunnen worden aangepakt door het ontbreken van een daarop toegesneden strafbaarstelling. De in de inleiding aangehaalde onderzoeken en de jurisprudentie hebben dat genoegzaam aangetoond. Een soortgelijke situatie deed zich met betrekking tot de Opiumwet al eens eerder voor. Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig van de vorige eeuw was er met betrekking tot lijst I-middelen, in het bijzonder heroïne, een situatie ontstaan waarbij onder andere het vervoeren van heroïne in het buitenland met als doel het invoeren in Nederland door anderen werd bevorderd dan degenen die invoerden. Dit heeft in 1983 geleid tot de opname van een op die problematiek toegesneden strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 10a van de Opiumwet. Zoals toen geldt ook nu, dat na een in de opsporings- en vervolgingspraktijk gebleken noodzaak, wordt voorgesteld de Opiumwet aan te vullen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of met dit wetsvoorstel de growshop wordt gecriminaliseerd en of niet beter zou kunnen worden gekozen voor een vergunningstelsel, temeer daar naar hun verwachting de professionele hennepcultuur door dit wetsvoorstel niet geraakt zal worden. Dit lijkt een misverstand te zijn dat de voorgestelde strafbaarstelling geen effecten zal hebben voor de professionele telers. Het wetsvoorstel stelt voorbereidingshandelingen strafbaar die juist gericht zijn op de beroep- of bedrijfsmatige teelt en de teelt van grote hoeveelheden. Verder worden door dit wetsvoorstel alle faciliteerders van illegale hennepcultuur onder de werking van de strafwet gebracht. Daaronder vallen growshops in al hun hoedanigheden. Onder growshops versta ik in elk

geval de aanbieders die in winkels of via web shops meestal uitdrukkelijk voor hennepsteelt bestemde elektrische en andere apparatuur, 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 overigens een beschrijving van de uiterlijke verschijningsvorm van growshops. Uit de onderzoeken waarnaar in de inleiding wordt verwezen en uit strafrechtelijke onderzoeken is de laatste jaren gebleken, dat dergelijke ondernemingen zijn betrokken in vrijwel alle schakels van het logistieke proces van de illegale hennepsteelt. Behalve voor de toelevering van materialen voor het inrichten van kwekerijen, wordt door deze aanbieders ook de inrichting 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 bij growshops dus niet alleen om kleine winkels in woonwijken, maar ook om grote loodsen op industrieterreinen, of groothandels. Voor de inrichting van kwekerijen maken zowel grootschalige als kleinschalige telers veelal gebruik van growshops. Uit berichten uit het buitenland is bovendien gebleken dat growshops zich niet altijd beperken tot de binnenlandse markt. In België, Duitsland en Frankrijk en recentelijk in Spanje zijn kwekerijen aangetroffen die waren ingericht met materialen afkomstig uit Nederlandse growshops exploiteren. Growshops fungeren helaas vaak als draaischijf van de illegale hennepsteelt. Een deel van de growshops fungeert letterlijk als vooruitgeschoven post van criminele samenwerkingsverbanden die zelf kwekerijen exploiteren voor de levering van stekken aan de telers of voor het eindproduct. Uit dit alles moge blijken dat het beeld van growshophouders die hobbytelers vriendelijk adviseren over de beste wijze waarop zij hun vijf planten tot volle wasdom kunnen laten komen, niet meer van deze tijd is. In het licht van het voorgaande moet worden geconstateerd, dat de growshops een branche vormen, die zodanig is verweven met criminaliteit, dat het in gereguleerde vorm laten voortbestaan van dit fenomeen op basis van een vergunningstelsel, waar deze leden naar vroegen, daarmee niet valt te rijmen.

Motivering en effectiviteit

De leden van de PVV-fractie vroegen in een uitvoerige uiteenzetting welke overwegingen aan de strafbaarstelling van op zichzelf niet strafbare handelingen (de verkoop van warmtelampen) ten grondslag liggen en of dit wetsvoorstel wel de juiste partij aanpakt. Ik begin graag met het wegnemen van het misverstand dat het wetsvoorstel zou zien op alle leden te blijven, is voor de strafbaarheid onder het voorgestelde artikel 11a nodig dat bewezen wordt, dat de verkoper van de warmtelampen of potten op het moment van de verkoop wist of ernstige redenen had om te vermoeden dat de voorwerpen die hij verkocht, bestemd waren voor de beroeps- of bedrijfsmatige illegale hennepsteelt of teelt van grote hoeveelheden. Om in de termen van deze leden te blijven: de strafbaarstelling betreft alleen bewust faciliteren. Verder is de voorgestelde strafbaarstelling expliciet gericht op het faciliteren van de beroeps- of bedrijfsmatige illegale hennepsteelt en teelt van grote hoeveelheden. Juist dat faciliteren heeft de enorme groei en professionalisering van de illegale hennepsteelt in het laatste decennium bevordert en houdt deze ook nu nog in stand. Door het faciliteren aan te pakken, wordt de bijl aan de wortel van de illegale hennepsteelt gezet en zal ook de grootschalige hennepsteeler de nadelige gevolgen daarvan ondervinden. Voor voorbeelden van het faciliteren wordt verwezen naar inleiding van deze memorie en naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van leden van de fractie van GroenLinks.

In de onderzoeken waaraan in de inleiding wordt gerefereerd, wordt ook de conclusie getrokken dat het niet kunnen optreden tegen faciliteerders het gevolg is van een lacune in de wetgeving. Hetzelfde beeld komt naar voren uit de jurisprudentie, zoals in de brief van 7 december 2012 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2012–2013, 32 846, nr. 13, blz. 4–6) uitvoerig is uiteengezet. Ten slotte, merk ik nog op dat de afschrikwekkende werking van het wetsvoorstel daarin bestaat dat de thans bestaande branche van faciliteerders die thans nagenoeg ongestoord en welbewust betrokken is bij de voorbereiding van illegale hennepsteelt, voortaan het risico loopt op een gevangenisstraf van maximaal 3 jaren en of een geldboete van de vijfde categorie.

De leden van de D66-fractie vroegen of de strafbaarstelling van faciliteerders een substantiële bijdrage zal leveren aan de reductie van illegale kwekerijen en of de effectiviteit van de bestrijding niet in even grote mate afhankelijk is van prioriteitsstelling bij politie en justitie. De door deze leden genoemde combinatie is inderdaad van belang. Bestrijding van de illegale hennepsteelt heeft – zoals bekend – al prioriteit bij politie en justitie en het optreden tegen voorbereidingshandelingen zal onderdeel daarvan gaan vormen. Dit past in de geïntegreerde aanpak die we bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit voorstaan, omdat deze de effectiviteit van de bestrijding van illegale hennepsteelt verhoogt. Zoals in de onderzoeken die in de inleiding zijn genoemd, is gebleken zijn faciliteerders betrokken bij vrijwel alle schakels van het logistieke proces van de illegale hennepsteelt. Bij de bestaande prioriteitsstelling belemmert het niet kunnen aanpakken van faciliteerders onder de huidige wet juist de effectiviteit van de bestrijding van de illegale hennepsteelt.

Deze leden vroegen verder of de verhoogde inspanningen in het afgelopen decennium bij de aanpak van hennepkwekerijen daadwerkelijk iets hebben opgeleverd en of dit bijvoorbeeld gevolgen heeft gehad voor de beschikbaarheid van nederwiet op de markt en de prijs in de coffee-shops. Zoals in de inleiding op deze memorie is aangegeven worden jaarlijks meer dan 5.000 hennepplantages ontruimd. Verder is ook het aantal opsporingsonderzoeken naar de georganiseerde criminaliteit achter hennepsteelt in de afgelopen jaren toegenomen. Het is echter een feit van algemene bekendheid dat illegale hennepsteelt op grote schaal voorkomt en dat ons ondanks alle inspanningen nog veel te doen staat. Tegelijkertijd blijkt uit de Nationale Drugs Monitor² dat de gemiddelde prijs in coffee-shops van één gram nederwiet in 2010 ongeveer 2 euro hoger was dan in 2006. Voor de cannabis die als «meest sterk» werd gekwalificeerd gold over dezelfde periode een prijsstijging van ruim 7 euro naar 10,10 euro in 2010. In dit rapport wordt de intensivering van de bestrijding van (grootschalige) illegale hennepsteelt als mogelijke oorzaak genoemd.

De leden van de D66-fractie vroegen of de ervaring niet leert dat verdere criminalisering feitelijk leidt tot verdere ontwikkeling van de organisatiegraad van de criminaliteit en tot hogere criminele opbrengsten. Het effect waarop deze leden wijzen, kan zich bij nieuwe strafbaarstellingen voordoen, maar ik verwacht niet dat bij de invoering van deze strafbaarstelling dit effect zal intreden, althans niet significant zal zijn. De illegale hennepsteelt en het faciliteren is in Nederland al sterk georganiseerd en het faciliteren is ook nu al lucratief omdat het is gericht op illegale activiteiten met hoge opbrengsten.

De leden van de SP-fractie vroegen of het wetsvoorstel niet contraproductief gaat werken, omdat min of meer legale growshops verdwijnen en de productie en levering verder in de anonieme en illegale sfeer plaats-

² Nationale Drug Monitor Jaarbericht 2011, Trimbos-instituut, Utrecht (2012)

vinden, waardoor de kans op criminele handelingen alleen maar zal toenemen? Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel zich niet specifiek op growshops richt, maar op alle faciliteerders van illegale hennepsteelt. De term growshops is bij dit wetsvoorstel gebruikt als verzamelnaam voor faciliteerders. Dat is nog eens uiteengezet in het antwoord, hierboven, op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. In dat antwoord is ook aangegeven hoe en op welke wijze growshops een branche vormen die sterk verweven is met criminaliteit. Het beeld van min of meer legale growshops, voor zover daarmee wordt gedoeld op de aard van hun activiteiten, vertoont helaas weinig overeenkomst met de werkelijkheid.

De leden van de SP-fractie vroegen onder verwijzing naar berichtgeving van het sinds 1 mei 2012 in het zuiden van Nederland toegepaste coffeeshopbeleid, of verdergaand repressief beleid niet averechts werkt en of de regering in die ontwikkeling geen aanleiding ziet het onderhavige wetsvoorstel te herzien. Zoals in de memorie van toelichting en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en, hierboven in de inleiding, door de regering is onderbouwd, bestaat er een duidelijke noodzaak voor dit wetsvoorstel. De regering ziet dan ook gaarne dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Het wetsvoorstel staat los van het gevoerde coffeeshopbeleid. Voor nadere informatie daarover verwijs ik naar mijn brief van 27 juni 2013 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het handhaven van het ingezetenen criterium heeft geleid tot een forse afname van het aantal drugstoeristen in de zuidelijke regio's. Het is zaak deze lijn en aanpak vast te houden om de dalende trend sinds de invoering van het beleid voort te zetten.

Onderzoek effecten softdrugsbeleid

Gevraagd door de leden van de GroenLinks-fractie naar de bereidheid tot een integraal onderzoek naar de effecten van het softdrugsbeleid, merk ik op dat er naar mijn oordeel voldoende inzicht bestaat in de werking van de huidige regelgeving. Uit onderzoeken, genoemd in de inleiding van deze memorie en uit de jurisprudentie is genoegzaam gebleken dat het bestaande strafrechtelijk instrumentarium ontoereikend is om effectief te kunnen optreden tegen faciliteerders van illegale hennepsteelt. Dat vormt een ernstige lacune in de wetgeving, omdat faciliteerders de instandhouding van de illegale hennepsteelt in hoge mate bevorderen. Uit de aantallen kwekerijen die jaarlijks worden opgerold en de aard van deze kwekerijen blijkt dat het probleem van de illegale hennepsteelt omvangrijk is en zich heeft genesteld in de haarvaten van de samenleving. Ten slotte bestaat inzicht in de coffeeshops door de periodieke rapportage van het bureau Intraval. Daarnaast onderzoekt het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) thans de gevolgen van de recente beleidswijzigingen in het coffeeshopbeleid. De tussenrapportage heb ik bij de hierboven genoemde brief van 27 juni 2013 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden.

3. Handhavingscapaciteit

De leden van de fracties van de VVD, de PVV en GroenLinks vroegen naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de inzet van de opsporingscapaciteit. De handhaving zal plaatsvinden binnen de bestaande capaciteit. Dat ligt ook voor de hand, omdat het onderdeel zal vormen van de reeds met prioriteit doorgevoerde bestrijding van de illegale hennepsteelt. Bovendien zal dit wetsvoorstel er naar mijn oordeel toe leiden dat de bestrijding van illegale hennepsteelt meer effectief wordt, hetgeen de noodzaak van uitbreiding van capaciteit voorkomt. Op dit moment kan bestrijding van illegale hennepsteelt pas plaats vinden als er sprake is van een begin van

uitvoering, d.w.z. dat er tenminste stekjes aanwezig moeten zijn. Dit wetsvoorstel maakt het faciliteren van de illegale hennepcultuur als zodanig strafbaar, waardoor al in de voorfase kan worden opgetreden.

De strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen zal naar verwachting een speciaal preventieve werking hebben, doordat personen die nu betrokken zijn bij de voorbereiding van illegale hennepcultuur zich bewust zullen worden van de strafwaardigheid van hun gedrag met alle risico's van dien. Ook andere mensen zullen naar verwachting kritischer 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 die gevallen dat zij denken dat daartoe aanleiding bestaat. Dit levert voldoende grond op voor de veronderstelling dat de aanwas van kwekerijen zal afnemen, waardoor de illegale hennepcultuur in volume en verspreiding zal afnemen. Daarvoor zal een forse inspanning moeten worden geleverd, maar het zal op den duur een positieve uitwerking hebben op de capaciteitsbehoefte voor de bestrijding van deze vorm van criminaliteit.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen daarnaast specifiek naar het ingezetenen criterium en de ruimte voor lokaal maatwerk. Uitgebreide beantwoording van die vraag zou het bestek van de behandeling van dit wetsvoorstel te buiten gaan. Ik volsta daarom hier met een verwijzing naar mijn brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 december 2012 (Kamerstukken II 2012–2013, 24 077, nr. 293) over het coffeeshopbeleid, waarin ik uitgebreid ben ingegaan op het ingezetenen criterium, en naar de bovenbedoelde brief van 27 juni 2013 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin wordt ingegaan op het gevoerde coffeeshopbeleid.

4. Reikwijdte van het bestaande strafrechtelijke instrumentarium

De leden van de PVV-fractie vroegen wat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen rechtvaardigt nu een faciliteerder niet met het bestaande strafrechtelijk instrumentarium (poging, medeplegen en medeplichtigheid) kan worden aangepakt. Met andere woorden wat is de strafwaardigheid van de handelingen van de faciliteerder. Alvorens op de concrete vraag in te gaan, merk ik op dat de algemene strafbaarstelling van faciliteerders in artikel 46 Sr is vastgelegd, maar dat deze bepaling ziet op voorbereidingshandelingen met betrekking tot strafbare feiten waarop een maximumstraf van acht jaren of meer is gesteld. Hetzelfde geldt voor de specifieke strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 10a van de Opiumwet met betrekking tot lijst I-middelen. Op de achtergrond van die bepaling is in hierboven ingegaan. Verder is in de strafwetgeving voorzien in strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen voor specifieke strafbare feiten waarop een maximumstraf van zes jaren of meer is gesteld (artikelen 223, 224 Sr).

Bij dit wetsvoorstel vormt de ernst en de omvang van de illegale hennepcultuur in kassen, schuren en andere ruimten, maar ook in woonwijken waar niet alleen zolders maar complete woningen zijn ingericht als illegale hennepkwekerijen met alle risico's voor de leefomgeving, de directe aanleiding voor de strafbaarstelling van handelen die deze illegale teelt bevorderen of vergemakkelijken. Daarvoor bestaat ook politieke en maatschappelijke steun. De inzet van dit kabinet evenals het vorige kabinet is gericht op de bestrijding van de illegale hennepcultuur. Uit wetenschappelijk en ander onderzoek, waaraan in de inleiding van deze memorie wordt gerefereerd, blijkt dat de illegale hennepcultuur in stand kan blijven zolang de aanvoer van daarvoor bestemde materialen, het verlenen van materiële hulp bij de opzet en inrichting van kwekerijen tot de financiering daarvan aan toe, in stand blijft. Die situatie blijft bestaan

zolang de strafwet daar niet op ziet. De strafwaardigheid van die voorbereidingshandelingen bestaat er uit dat het faciliteren gebeurt, terwijl betrokkene weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat zijn handelen bestemd is voor het uitoefenen van beroeps- of bedrijfsmatige hennep-teelt dan wel teelt van grote hoeveelheden hennep. Zoals hierboven ook al is aangegeven het gaat om het bewust faciliteren.

5. Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding en vergemakkelijking van de illegale hennep-teelt.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, PVV en GroenLinks vroegen naar voorbeelden van gedragingen die onder de reikwijdte van het bestanddeel «ernstige reden om te vermoeden» van het voorgestelde artikel 11a vallen. De leden van de fractie van D66 noemden een aantal voorbeelden en stelden vragen over de reikwijdte. Zonder enige afbreuk te willen doen aan de vraag van deze leden, merk ik op dat bij de behandeling van het wetsvoorstel tot nu toe welbewust af is gezien van het geven van voorbeelden. De reden daarvoor is dat voorbeelden slechts op het eerste gezicht helderheid over de reikwijdte bieden, maar in feite slechts een beperkt deel van de werkelijkheid kunnen bestrijken. Bij strafbare voorbereidingshandelingen moet er steeds sprake zijn van zowel de criminele intentie van de dader als de daaruit voortvloeiende handeling. De werking van deze bestanddelen is flexibel en valt het beste te vergelijken met die van communicerende vaten. Zo zal, indien de verrichte handeling onmiskenbaar bestemd is voor de hennep-teelt, de criminele intentie nagenoeg geheel kunnen afgeleid uit aard en bedoeling van die handeling. Bij de verkoop in een growshop, waarbij alleen al uit het aanbod, de benaming van voorwerpen en/of uit de handleiding of gebruiksaanwijzing daarvan blijkt dat het bestemd is voor illegale hennep-teelt, behoeft de criminele intentie van de verkoper nauwelijks nader bewijs. Is daarentegen de handeling van meer alledaagse aard, zoals de verkoop van een gebruikelijke hoeveelheid potgrond of potten in een regulier tuincentrum, dan zal de criminele intentie van de verkoper bij de concrete transactie moeten worden bewezen alvorens er sprake is van een strafbare voorbereidingshandeling. Dat zal niet altijd eenvoudig zijn. Voor de goede orde herinner ik er aan dat ik de land- en tuinbouwbranche, alsmede de Raad Nederlandse Detailhandel over de vermeende risico's van verplaatsing van handel van growshops naar reguliere bedrijven heb geconsulteerd. Zij waren daarover allen negatief. (Kamerstukken II 2012/2013, 32 842, nr. 13, blz. 3–4). Uit de hier gegeven voorbeelden moge duidelijk zijn geworden dat de omstandigheden van de zaak bepalend zijn. Daarbij gaat het om alle omstandigheden. Anders dan de leden van de fractie van D66 lijken te veronderstellen is het bewijs niet in hoge mate van de persoonlijke bekendheid van betrokkene met het kweekproces afhankelijk. Van burgers wordt inderdaad alertheid gevraagd, maar wel binnen de grenzen van het redelijke. Zo is het langzamerhand een feit van algemene bekendheid dat het voor komt dat leegstaande woningen tijdelijk worden gehuurd met het uitsluitende doel er een hennepkwekerij in te vestigen. Van een boer die het aanbod krijgt een leegstaande kas te verhuren voor een zeer aantrekkelijke prijs mag verwacht worden dat hij niet zonder meer ja zegt, maar inzicht probeert te krijgen in het toekomstige gebruik ervan. In dit verband wordt nog opgemerkt, dat het bestanddeel «ernstige reden om te vermoeden» als voorgesteld in artikel 11a ook in het parallelle artikel 10a van de Opiumwet is opgenomen. Dit heeft niet tot ongerustheid over een te breed toepassingsbereik geleid en bij de toepassing van dat artikel evenmin tot problemen geleid.

Ten slotte is het – gelet op de vragen van de leden van de fracties van VVD en de PvdA – van belang dat de keuze voor de vormgeving van het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet – waarin naast de opzetvariant ook

een culpavariant is opgenomen – mede is ingegeven door de aard van de gedragingen waarop de strafbaarstelling ziet. Bij en rond de illegale hennepcultuur is er per definitie sprake van schimmige vormen van samenwerking. Dit brengt mee dat niet steeds met scherpheid te onderscheiden zal zijn of er sprake is van opzet dan wel culpa, terwijl dit onderscheid er voor het lakenswaardige van de gedraging niet toe hoeft te doen. Ik acht het wenselijk dat ook in gevallen van verwijtbare of wellicht gefingeerde naïviteit strafrechtelijk kan worden opgetreden en verwacht dan ook met deze strafbaarstelling een effectiever optreden tegen dergelijk gedrag. Blijkt overigens tijdens het strafproces dat de ten laste gelegde gedraging de culpose variant van het misdrijf betreft, dan kan de rechter dit betrekken in de algehele afweging van factoren die bij de straftoemeting van belang zijn ten aanzien van strafsoort en strafmaat.

De leden van de fractie van D66 vroegen om nadere uitleg over de relatie tussen artikel 46 Sr en het voorgestelde artikel 11a van de Opiumwet, zowel wat betreft aard en ernst van de delicten als wat betreft de omschrijving van de voorbereidingshandelingen. Het voorgestelde artikel 11a van de Opiumwet is bedoeld als een species bepaling ten opzichte van artikel 46 Sr. Artikel 11a ziet op voorbereidingshandelingen gericht op strafbare feiten die zijn bedreigd met een maximumstraf van zes jaren, terwijl bij artikel 46 Sr de maximale strafbedreiging van die strafbare feiten ten minste acht jaren moet bedragen. Verder wijkt artikel 11a af van artikel 46 Sr doordat het bestanddeel «ernstige reden om te vermoeden» in laatstbedoelde bepaling ontbreekt. Echter dezelfde afwijking van artikel 46 Sr bestaat al twintig jaren in de Opiumwet, te weten in artikel 10a dat voorbereidingshandelingen met betrekking tot lijst I-middelen strafbaar stelt.

De leden van de fractie van D66 merken op dat middelen onder de omschrijving van artikel 11a Opiumwet vallen, waarvan de verkoop of het aanwezig hebben ervan niet tot vervolging ter zake van voorbereidingshandelingen zullen leiden. Dat leidt voor de burgers tot onduidelijkheid. Deze vraag biedt de gelegenheid om een mogelijk bestaand misverstand weg te nemen. Bij de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen staan niet de in artikel 11a genoemde voorwerpen, etc. centraal. Het voorhanden hebben of het verkopen ervan voorwerpen zonder meer is inderdaad niet strafbaar op grond van die bepaling. Wat in artikel 11a strafbaar is gesteld, is de criminele intentie van de dader in combinatie met zijn gedraging of handeling (voorhanden hebben, verkopen) met betrekking tot dat middel.

Deze leden vroegen in het verlengde van de vorige vraag of het voorhanden hebben van materiaal waarvan iemand moet weten of reden moet hebben voor een ernstig vermoeden dat dit voor de illegale hennepcultuur wordt aangewend, niet snel feitelijk de uitvoering van het illegale hennepcultuur zelf betreft. Voor strafbaarheid onder artikel 11, tweede, derde en vijfde lid van de Opiumwet is ten minste een begin van uitvoering van het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren nodig. Daarvan is bij voorbereidingshandelingen geen sprake, zodat deze niet onder die strafbepaling vallen.

De vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over het bestanddeel «ernstige reden om te vermoeden» zijn betrokken bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fractie van VVD, PvdA en PVV aan het begin van deze paragraaf. Hier wordt naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden over te verwachten bewijsproblemen bij het bestanddeel «ernstige reden om te vermoeden» nog opgemerkt, dat daarvan bij de toepassing van artikel 10a van de Opiumwet niet is gebleken. De vraag of dit wetsvoorstel geen symbool-

wetgeving betreft, wordt ontkennend beantwoord. Ik breng de uiteenzetting in de inleiding van deze memorie over de noodzaak en het nut van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in herinnering.

Gevolgen strafbaarstelling

De leden van de fracties van het CDA en D66 vroegen of door de mede met dit wetsvoorstel beoogde verhoging van de effectiviteit van de bestrijding van de illegale hennepsteelt de situatie zal ontstaan dat coffeeshophouders niet meer aan de vraag kunnen voldoen en of dat niet zou leiden tot een verhoging van de import en wat de consequenties daarvan zouden zijn. Verhoging van de effectiviteit van de bestrijding van de illegale hennepsteelt is inderdaad een doelstelling van de voorgestelde strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen. Tegelijkertijd moge uit het in de inleiding geschetste beeld van de huidige situatie rond de omvang en intensiteit van de illegale teelt en de branche van faciliteerders zijn gebleken, dat er nog een forse inspanning nodig zal zijn om de illegale teelt terug te dringen. Het is dan ook niet realistisch is te verwachten dat op korte termijn zodanige effecten zullen optreden dat coffeeshophouders bevoorradingsproblemen zullen krijgen. Tegen deze achtergrond heeft het naar het oordeel van de regering weinig zin om over mogelijke gevolgen daarvan te speculeren.

Reikwijdte

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in de opsomming van gedragingen in artikel 11a niet ook «inkoopt», «verwerft» en «importeert» is opgenomen, ga ik graag nader in. De thans in artikel 11a opgesomde handelingen zijn erop gericht degene die het voornemen heeft de delicten bedoeld in artikel 11, derde en vijfde lid, te plegen, te faciliteren. Toevoeging van de door de CDA leden bedoelde gedragingen, in deze context geplaatst, lijkt ertoe te strekken ook gedragingen die feitelijk aan het faciliteren vooraf gaan strafbaar te stellen met het oog op het tegengaan van het faciliteren. De faciliteerder koopt voorwerpen in, verwerft of importeert deze, maar zal deze niet zelf gebruiken. Hij bevindt zich alsdan aan de verkrijgende zijde van tussenhandel en krijgt aldus de beschikkingsmacht over de in het artikel 11a bedoelde voorwerpen, vervoermiddelen, ruimten, etc. Dit stelt hem in staat als faciliteerder voor illegale hennepsteelt op te treden. Voor een separate strafbaarstelling van die handelingen lijkt geen noodzaak te bestaan omdat het resultaat ervan, de beschikkingsmacht van de faciliteerder, al onder het wel opgenomen «voorhanden hebben» valt. Daarnaast vallen personen aan de verstrekende zijde van de hier bedoelde tussenhandel onder de werking van de strafbaarstelling van artikel 11a, mits ten aanzien van hen bewezen kan worden dat zij wisten of een ernstige reden hadden om te vermoeden dat de voorwerpen die zij bij voorbeeld verkochten, bestemd zijn tot het plegen van illegale hennepsteelt.

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