



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

Voorstel van Wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de illegale beroeps- en bedrijfsmatige hennepsteelt en de illegale teelt van grote hoeveelheden een omvang heeft gekregen en zodanig is geprofessionaliseerd dat daartegen doortastend moet worden opgetreden door middel van het strafrecht; dat het daartoe noodzakelijk is de Opiumwet aan te vullen met een nieuwe strafbaarstelling met betrekking tot middelen genoemd op lijst II van de wet;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Opiumwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vernummering van artikel 11a tot artikel 11b, wordt na artikel 11 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a

Hij die stoffen of voorwerpen bereidt, bewerkt, verwerkt, te koop aanbiedt, verkoopt, aflevert, verstrekt, vervoert, vervaardigt of voorhanden heeft dan wel vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft of gegevens voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van een van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie.

B

In artikel 11b, eerste lid, wordt 'of 11, derde, vierde en vijfde lid,' vervangen door: 11, derde, en vijfde lid, of 11a,.

C

In artikel 12 wordt 'en 11a' vervangen door: 11a en 11b.

D

In artikel 13, tweede lid, wordt 'en 11a' vervangen door: 11a en 11b.

ARTIKEL II

In artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering wordt 'artikel 11, tweede lid, van de Opiumwet' vervangen door: de artikelen 11, tweede lid, en 11a van de Opiumwet.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De bestrijding van illegale hennepsteelt is een topprioriteit van dit kabinet. Wij zijn van oordeel dat de illegale hennepsteelt door zijn omvang en professionaliteit een reëel veiligheidsrisico voor de samenleving oplevert, waartegen doortastend en effectief moet worden opgetreden. Wij hebben daarom diverse maatregelen getroffen om de bestrijding van de illegale hennepsteelt verder te intensiveren en te optimaliseren, waaronder de instelling van de task force bestrijding georganiseerde criminaliteit Brabant. Het onderhavige wetsvoorstel dat een belangrijk onderdeel van de maatregelen vormt, werd in de brief van 27 mei 2011 over het drugsbeleid (Kamerstukken II 2011–2012,) al aangekondigd.

De term illegale hennepsteelt wordt in dit verband gebruikt voor de bedrijfs- en beroepsmatige teelt en teelt van grote hoeveelheden en voor het gehele productieproces van cannabis, inclusief diensten en handelingen die met het oog daarop en op de verhandeling van cannabis worden verricht, alsmede de illegale uitvoer van grote hoeveelheden cannabis. Die ruime strekking is nodig, omdat de illegale teelt van hennep zich sinds de invoering van de expliciete strafbaarstelling van het telen van hennep heeft ontwikkeld tot een conglomeraat van activiteiten dat niet langer beperkt is tot illegale handelingen met hennepstekken of -planten of onderdelen daarvan. Rond de eigenlijke teelt is als het ware een hele industrie ontstaan, die op alle mogelijke manieren een bijdrage heeft geleverd en levert aan de professionalisering, schaaluitbreiding en innovatie van de illegale productie van cannabis. De hoogtijdagen van kleine hobbytelers die de kleine, lokale coffeeshop bevoorraden zijn allang voorbij. Tegenwoordig hebben veel coffeeshops een omzet die een systematische en stabiele toelevering van cannabis van constante kwaliteit vereist en alleen beroepsmatige en/of grootschalige telers kunnen dit garanderen. Het is overigens een misverstand te denken, dat de in Nederland geproduceerde cannabis alleen bestemd is voor de coffeeshops. Het tegendeel is waar, de hoeveelheid cannabis die in Nederland wordt geproduceerd overstijgt in ruime mate de nationale behoefte aan cannabis en dat overschot is voor de illegale export bestemd.

In Nederland komt illegale teelt van hennep aan de buitenlucht voor, zoals is gebleken bij de opsporing van hennepvelden die midden in maïsvelden waren aangelegd. Echter, het merendeel van de illegale teelt van hennep vindt binnen plaats, dat wil zeggen onder glas en in andere, al dan niet landbouwkundige panden, garages en niet te vergeten (zolders, kelders, e.d.) woningen. Wil binnenteelt slagen en winstgevend zijn, dan vergt dit een technisch hoogstaande installatie. Zoals hierboven al is opgemerkt is de illegale hennepsteelt geprofessionaliseerd. Die professionalisering betreft de gehele keten van de hennepsteelt. Het gaat in de eerste plaats om het materiaal waarmee wordt geteeld: de planten zijn veredeld en de teeltechnieken zijn verfijnd. Verder is de inrichting van de kweekruimten technisch geoptimaliseerd en kan daardoor op nagenoeg elke binnenruimte worden toegesneden. In de tweede plaats betreft dit de kring van personen. Kweekruimtes worden regelmatig ontworpen en ingericht door anderen dan de teler zelf. Ook het aanbrengen van wijzigingen in de reguliere elektriciteitstoevoer tot het pand waarin de kweekruimte zich bevindt, waardoor diefstal van elektriciteit mogelijk wordt, gebeurt veelal door anderen dan de teler. Bij het telen, het bewerken en het verwerken van de oogst is er sprake van specialisatie. Het kweken en verhandelen van stekken staat nagenoeg los van de teelt en vormt bijna een afzonderlijke bedrijfstak. Het plaatsen van stekken in kweekruimtes, het knippen van de planten, het drogen en het verwerken van geoogst materiaal vindt veelal plaats op verschillende locaties. Daarbij zijn personen betrokken die los van de teler opereren. Hetzelfde geldt voor de verdere handelingen in het kader van de illegale handel in het eindproduct, de cannabis. Ten slotte vermelden we in dit verband als illustratie voor de omvang van de illegale teelt dat uit de beschikbare cijfers over 2009 blijkt, dat er 4727 illegale kwekerijen zijn ontmanteld en dat er meer dan 850.000 hennepplanten in beslag zijn genomen. Uit deze voorbeelden van de professionalisering wordt duidelijk dat er sprake is van een conglomeraat van activiteiten bij en rond de illegale hennepsteelt. Deze activiteiten zijn mede door het illegale karakter van de productie van cannabis zeer winstgevend. Verder is het bekend dat de professionalisering mede is bevorderd door betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit.

Bij de aanpak van illegale hennepsteelt, die al enige tijd geleden versterkt is ingezet, is steeds duidelijker geworden dat het enkel optreden tegen de hennepkwekerijen en tegen de bij de teelt direct betrokkenen niet toereikend is voor een daadwerkelijke terugdringing van het fenomeen van illegale hennepsteelt. Het is noodzakelijk om ook op te treden tegen activiteiten van ondersteunende aard rond de illegale teelt, in het bijzonder die activiteiten, welke strekken ter voorbereiding of bevordering van die teelt. Daartoe zijn ook al stappen ondernomen, maar gebleken is dat het juridische instrumentarium op dit punt niet voldoende mogelijkheden biedt en aanvulling behoeft. Deze constatering leidde ook in de Tweede Kamer tot discussie, onder meer over de growshops, die resulteerde in de aangenomen



men motie van het lid Van Haersma Buma c.s., waarin de regering wordt verzocht voorstellen te doen om handelingen van growshops die de georganiseerde hennepcultuur faciliteren en stimuleren te verbieden en met straf te bedreigen (Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VI, nr. 52). Bij de opstelling van dit wetsvoorstel is behalve naar de growshops ook gekeken naar ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan bij de programmatische aanpak van georganiseerde hennepcultuur in het kader van het programma versterking aanpak georganiseerde misdaad (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119). Bij die aanpak is gebleken dat het bestaande artikel 11a van de Opiumwet – de strafbaarstelling inzake de deelneming aan een criminele (drugs)organisatie – een welkome aanvulling van de Opiumwet heeft betekend, maar niet afdoende is. Dit houdt verband met het feit dat de ruime kring van personen die bij de illegale hennepcultuur is betrokken lang niet altijd in georganiseerd verband opereert, zodat de toepassing van artikel 11a van de Opiumwet en, in het geval van voorbereidingshandelingen, artikel 46 Sr niet aan de orde kunnen komen. Verder is in de loop der jaren gebleken bij strafvervolgingen in zaken waarin geen sprake was van een voltooid delict, dat een veroordeling ter zake van poging slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is. De jurisprudentie over de reikwijdte van de strafbare poging in deze context heeft daarmee voorts aan het licht gebracht dat binnen de huidige wetgeving bepaalde aspecten van de illegale hennepcultuur niet kunnen worden aangepakt met het bestaande strafrechtelijke instrumentarium. Dit achtten wij met het oog op de noodzaak van een effectieve bestrijding van de illegale hennepcultuur niet langer verantwoord. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om in de Opiumwet een zelfstandig delict op te nemen op grond waarvan handelingen ter voorbereiding of bevorderen van illegale hennepcultuur en uitvoer van grote hoeveelheden als een strafbaar feit wordt aangemerkt. Door het dichten van de bestaande lacune, zal naar verwachting het aantal personen dat zich bezighoudt met voorbereidingshandelingen al vanzelf teruglopen. Dit heeft negatieve effecten voor de illegale teelt, maar positieve effecten voor de handhaving. Immers, de inrichting van nieuwe illegale kwekerijen, maar ook de thans vaker voorkomende herinrichting van opgerolde illegale kwekerijen wordt moeilijker. Zodoende draagt deze strafbepaling bij aan de effectiviteit van de bestrijding van de illegale hennepcultuur.

Een daartoe strekkend wetsvoorstel werd in 2010 door de Minister van Justitie ter schriftelijke consultatie voorgelegd aan het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Orde van Advocaten. Met uitzondering van laatstgenoemde organisatie hebben alle anderen advies uitgebracht. Daaruit is gebleken dat men zich kan vinden in de uitgangspunten van de voorgestelde wijzigingen. Het openbaar ministerie had zich in het verleden ook al sterk gemaakt voor de strafbaarstelling van deze voorbereidingshandelingen. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak adviseerden om in de toelichting bij het wetsvoorstel meer duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van het huidige juridische instrumentarium ten aanzien van de aanpak van de illegale hennepcultuur. Hier aan is tegemoet gekomen en ook op andere punten is de memorie van toelichting gewijzigd.

Het College van procureurs-generaal adviseerde om de voorgestelde geldelijke strafbedreiging met een geldboete van de vierde categorie te verhogen naar een geldboete van de vijfde categorie, opdat altijd een strafrechtelijk financieel onderzoek kan worden ingesteld. Deze verruiming van de mogelijkheid tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek is ook naar ons oordeel gerechtvaardigd, omdat juist bij dit type delicten het financieel motief leidend is. Gelet op de substantiële winsten die ermee worden behaald, zal ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen de effectiviteit van de bestrijding ervan mogelijk meer verhogen dan toepassing van de op deze delicten gestelde vrijheidsstraf.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaf aan dat de keuze om de illegale hennepcultuur via het strafrecht aan te pakken wordt gewaardeerd en vroeg om aandacht te besteden aan gemeenten die aan growshops een vergunning hebben verleend. In reactie hierop merken wij het volgende op. Het is bekend dat vergunningverlening door gemeenten aan growshops gebeurt op grond van een bepaling in de APV en dat er gemeenten zijn, die juist uitdrukkelijk geen vergunningen aan growshops verlenen. Hoe dit verder ook zij, het zal duidelijk zijn dat er vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen ruimte meer is om growshops als zodanig vergunningen te verlenen of verleende vergunningen te handhaven. Bestaande APV-bepalingen strekkende tot het verlenen van vergunningen aan growshops zullen moeten worden gewijzigd, opdat aan de vergunningverlening een einde komt en verleende vergunningen zullen moeten worden ingetrokken door de gemeenten die dit raakt, omdat dit de autonome regelgevende bevoegdheid van gemeenten betreft. Met het oog op een tijdige voorbereiding van een en ander zal nauw contact worden onderhouden met de VNG over de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel en de inwerkingtreding ervan.

Ten slotte wordt naar aanleiding van de vraag van de Raad voor de rechtspraak naar de verenigbaarheid van de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafbedreiging met artikel 4 van het Kaderbesluit 2004/757/JB van 24 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (Pb EU L335 van 11 november 2004, blz. 8–11) opgemerkt, dat dit kaderbesluit al bij de Wet van 1 juni 2006, Stb. 292 volledig in de Nederlandse wetgeving is omgezet. De thans



voorgestelde strafbaarstelling is niet voorzien in het kaderbesluit, reden waarom genoemde bepaling van dat besluit niet van toepassing kan zijn.

2. Professionalisering van de illegale hennepsteelt

Zoals in de inleiding is aangegeven is er rond de illegale teelt van hennep door schaalvergroting en professionalisering een conglomeraat van activiteiten ontstaan, gericht op de voorbereiding, de ondersteuning en de bevordering ervan. De in Nederland sinds vele jaren bestaande growshops zijn de exponent daarvan. Growshops presenteren zich op het internet, in folders, tijdschriften en anderszins in niet mis te verstane bewoordingen als bedrijven waar men alle mogelijke voorwerpen en materialen kan kopen die geschikt en bestemd zijn voor hennepsteelt, waarbij de koper desgewenst uitgebreid wordt voorgelicht over het juiste gebruik ervan en over het bereiken van optimale resultaten. Het bestaan daarvan is tot nu toe ongemoeid gelaten, op grond van de redenering dat dit geen strafbare handelingen zijn omdat de goederen die worden verkocht ook voor legale doeleinden gebruikt worden. Overigens is bij het functioneren van growshops wel altijd de kanttekening geplaatst dat indien bewezen kan worden dat de verkoper wist (minimaal voorwaardelijk opzet) dat de aanschaf van die legale goederen is gedaan met het oog op het illegaal telen van hennep én dat de koper daadwerkelijk is gaan telen met behulp van de verkochte technische hulpmiddelen, de verkoper als medeplichtige aan het telen kan worden aangemerkt. (Kamerstukken II 1997/98, 25 325, nr. 6). In de loop der jaren zijn ook de growshops geprofessionaliseerd. Van voorlichter aan menig thuisteler zijn veel growshops uitgegroeid tot draaischijf van de illegale hennepsteelt. Uit in het eerste decennium van deze eeuw gedane onderzoeken naar de ontwikkeling van de illegale hennepsteelt kwam naar voren dat growshops een belangrijke rol vervullen, in het bijzonder waar het gaat om de meer grootschalige en bedrijfsmatige teelt van nederwiet. Growshops leveren niet alleen op grote schaal goederen voor het telen, maar dragen ook zorg voor de financiering, de inrichting van kwekerijen en zelfs voor de afname van het eindproduct. Daarnaast is er ook sprake van het leveren van hennepstekken en -planten, de verkoop van voorzieningen voor het aftappen van elektriciteit en het witwassen van de opbrengsten van de criminele activiteiten en zijn er ook duidelijke aanwijzingen van banden met de georganiseerde criminaliteit. Wij noemen hiervan het rapport van het in Zuid-Nederland gehouden onderzoek 'De wereld achter de wietteelt' (Kamerstukken II 2007/08, 24 077, nr. 201) en de rapportage 'Overall beeld Aandachtsgebieden' van de Dienst Nationale Recherche van het Korps Landelijke Politiediensten van juli 2010.

Growshops zijn echter niet de enige bevorderaars van de illegale hennepsteelt. Er zijn meer ogenschijnlijk legaal functionerende personen en bedrijven actief op dit illegale terrein. Kwekerijen die zich affichereren als stekkenkwekerij en daaronder mede stekken van hennepplanten verstaan. Verder blijkt dit uit het feit dat er bij de opsporing zeecontainers worden aangetroffen met een volledige installatie voor het telen van hennepplanten, die technisch kant-en-klaar door de teler was afgenomen. Ook worden kweekruimtes ingegraven in de grond aangetroffen, bijvoorbeeld in zeecontainers. De aanleg daarvan vergt kennis en gebruik van professionele apparatuur die gewoonlijk beschikbaar is bij gespecialiseerde bedrijven. Er zijn kant-en-klaar ingericht kasten voor de teelt van hennepstekken en -planten op de markt en, ten slotte, vergt de wijze waarop elektriciteitstoevoer naar woningen en panden waarin kwekerijen zijn aangetroffen, wordt gemanipuleerd en de aanleg van de elektrische installatie voor de kwekerij zelf, specifieke technische kennis die de gemiddelde teler niet bezit. Gebleken is dat personen zich aanbieden om dergelijke voorzieningen ter plaatse aan te brengen.

3. Reikwijdte van het bestaande strafrechtelijke instrumentarium

Het bestaande strafrechtelijke instrumentarium voorziet in een aantal mogelijkheden om, al dan niet na ontdekking van een hennepkwekerij, onder omstandigheden, ook op te treden tegen growshops en anderen die op de een of andere wijze bij de opzet daarvan betrokken zijn geweest, maar niet bij het telen zelf. De toepasbaarheid daarvan hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Zo kan er bij een aangetroffen illegale hennepkwekerij of -drogerij sprake zijn van betrokkenheid van een criminele organisatie, waarvan de leden al dan niet onder de dekmantel van legale (verkoop)activiteiten, voorbereidende dan wel ondersteunende werkzaamheden hebben verricht ten behoeve van illegale hennepsteelt. In dergelijke gevallen kan strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van het huidige artikel 11a van de Opiumwet ('criminele drugsorganisatie') en artikel 140 Sr aan de orde zijn. Voor bewijs van deelneming aan een criminele organisatie van bij voorbeeld een growshophouder moet behalve uiteraard het bestaan van een criminele organisatie ook worden aangetoond dat de growshophouder in zijn algemeenheid wist dat de betreffende criminele organisatie tot oogmerk had het plegen van (drugs)delicten.

Is er sprake geweest van een bewuste en nauwe samenwerking zoals in het geval van het installeren en financieren van een aangetroffen kwekerij, dan kan strafbaarheid worden aangenomen op basis van algemene deelnemingsfiguren, zoals medeplegen, uitlokking en medeplichtigheid.



Gebleken is dat het strafrechtelijk instrumentarium niet in alle gevallen toereikend is om op te kunnen treden tegen gedragingen die plaatsvinden in de voorfase van het voltooide delict en een voorbereidend of anderszins bevorderend karakter hebben. Het gaat daarbij om handelingen die voorafgaan aan de daadwerkelijke overtreding van de verbodsbepalingen van de Opiumwet en die zich niet afspelen binnen het verband van een criminele organisatie. Onder de bestaande wetgeving is in dergelijke gevallen slechts een strafvervolgning ter zake van poging als bedoeld in artikel 45 Sr mogelijk. Zoals bekend is voor het kunnen aannemen van een strafbare poging vereist, dat de verdachte een begin van uitvoering heeft gegeven aan het delict. Hiervan is volgens bestendige rechtspraak pas sprake 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 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 illegaal telen van hennep (zie uitspraak Hoge Raad van 17 november 2009, LJN BJ3566 en uitspraak rechtbank Haarlem van 13 maart 2009, LJN BI7394). Ten aanzien van het verhuren van ruimten waarin later hennepkwekerijen zijn aangetroffen, blijkt slechts in een enkel geval een vervolging wegens poging tot hennepsteelt succesvol. Deze jurisprudentie brengt aan het licht wat de grenzen van de strafbare poging zijn bij illegale hennepsteelt. Tegelijkertijd vormen de bedoelde en andere voorbereidende gedragingen duidelijk onderdeel van de keten van de illegale hennepsteelt. De Opiumwet voorziet in artikel 10a in de strafbaarstelling van voorbereidings- of bevorderingshandelingen, voor zover zij beogen overtreding van de Opiumwet met middelen genoemd op lijst I, oftewel harddrugs, mogelijk te maken. Gaat het om voorbereiding van overtredingen met betrekking tot middelen genoemd op lijst II en dus ook om de illegale teelt van hennep, dan kan daartegen, buiten de gevallen van strafbare poging, alleen strafrechtelijk worden opgetreden indien deze handelingen plaatsvinden binnen het verband van een criminele organisatie. Dit geschiedt gewoonlijk door middel van toepassing van artikel 11a Opiumwet al dan niet in combinatie met artikel 46 Sr. Ontbreekt echter de schakel van de criminele organisatie dan is geen mogelijkheid om tegen voorbereidingshandelingen gericht op illegale hennepsteelt op te treden. Zoals hierboven al is aangegeven en ook uit de gegeven voorbeelden uit de jurisprudentie is gebleken, zijn er vele personen die niet in georganiseerd verband optreden.

4. Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding en vergemakkelijking van de illegale hennepsteelt

Gelet op de hierboven beschreven ontwikkelingen met betrekking tot de illegale hennepsteelt en de ervaringen die met het huidige strafrechtelijke instrumentarium zijn opgedaan, zijn wij van oordeel dat het gerechtvaardigd is ook de voorbereiding of bevordering van overtredingen van de Opiumwet met betrekking tot lijst-II-middelen als zelfstandig delict in de Opiumwet op te nemen. Van deze verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt ook een preventief effect verwacht, namelijk dat mensen kritischer zijn bij het aannemen van opdrachten tot levering van goederen en het verstrekken van diensten in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat.

Bij de redactie van het voorgestelde nieuwe artikel 11a van de Opiumwet is aansluiting gezocht bij de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr, de voorbereiding van valsheidsdelicten (artikelen 223 Sr en 234 Sr) en artikel 10a van de Opiumwet. De opsomming van de gedragingen in het voorgestelde nieuwe artikel 11a van de Opiumwet vormen de juridische inkadering van het hierboven beschreven complex van handelingen die rond illegale teelt van hennep plaatsvinden, maar overigens niet tot deze drug beperkt hoeven te blijven. De strafbaarheid ontstaat doordat betrokkene weet dat een en ander bestemd is om de overtredingen van artikel 11, derde of vijfde lid, van de Opiumwet te plegen, maar ook in de gevallen waarin betrokkene ernstige redenen heeft om zulks te vermoeden.

Bij de huidige wijze van functioneren van growshops zal er snel voldoende bewijs zijn voor het bestaan van de wetenschap bij de growshophouder of -medewerker. Immers, growshops e.d. bestaan bij de gratie van de illegale hennepsteelt, hetgeen alleen al uit de door hen gekozen openbaarstellingen duidelijk blijkt. Verder worden het assortiment en de geboden informatie en expertise opzettelijk aangeboden met één doel: de hennepsteelt. In dit verband kan worden gewezen op producten als de koolstoffilter en de zogenoemde 'kniptrommel' en 'ice-o-lator' die specifiek worden ingezet en aangeboden voor de hennepsteelt. Daarentegen zal ten gevolge van het vereiste dat de stoffen, voorwerpen etc. bestemd zijn tot het plegen van een van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten er gewoonlijk geen sprake zijn van bewijs voor dit strafbare feit tegen de vele tuincentra en land- en tuinbouwcentrales, die op de gebruikelijke wijze materialen verkopen voor de binnenteelt van planten en groenten.

In het bovengenoemde rapport 'De wereld in de hennepsteelt' wordt op bladzijde 100 er op gewezen



dat een growshops zullen proberen hun activiteiten in andere, ogenschijnlijke onschuldige vormen, voort te zetten. Daarbij wordt als scenario geschetst, waarbij de activiteiten van een growshop worden verdeeld over (op papier) afzonderlijke firma's, zodat men op het ene adres de plantenbakken en potaarde gaat verkopen, en op een tweede adres de groeilampen en op een derde adres ander materialen. Bij de rechter kan dan aldus het rapport worden verdedigd dat de verkoopadressen geen andere activiteiten ontplooiën dan reguliere tuincentra. Afgezien van het feit dat het hier slechts een scenario betreft, valt niet te ontkennen dat onder de geschetste omstandigheden het leveren van bewijs voor overtreding van artikel 11a Opiumwet minder eenvoudig zal zijn, maar daarmee nog niet onmogelijk. Bovendien wordt uit het scenario tegelijkertijd duidelijk, dat de wetwijziging er onvermijdelijk toe zal leiden dat aan het bestaande laagdrempelige en alomvattende aanbod van growshops een einde komt, hetgeen de illegale hennepcultuur zal bemoeilijken en dus zal terugdringen. Dat is het doel van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.

Het bewijs van een 'ernstige reden om te vermoeden' kan soms uit de gedraging zelf worden afgeleid, maar meestal zullen de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaats gevonden daarvoor (mede) bepalend zijn. Aan de hand van type goed of dienst waar het om is gegaan al dan niet in combinatie met de (kring van) personen aan wie de goederen of diensten zijn geleverd en de wijze waarop en de plaats waar dat is gebeurd, kan bewezen worden geacht dat betrokkene een ernstig vermoeden had, dat deze bestemd waren voor de illegale productie en handel in lijst-II-middelen. Tuincentra en land- en tuinbouwcentrales zullen zich ervan bewust moeten zijn dat er door het verdwijnen van growshops mogelijk een groeiende vraag ontstaat naar producten die in de illegale hennepcultuur worden gebruikt en zullen daarmee rekening moeten houden bij hun bedrijfsvoering. Ook van hen wordt derhalve een kritische blik verwacht.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A (nieuw 11a Opiumwet)

Onderdeel A introduceert in de Opiumwet in een nieuw artikel 11a de hiervoor, onder 4, toegelichte zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van delicten met lijst-II-middelen, als bedoeld in artikel 11, derde en vijfde lid, van de Opiumwet. Voor de terminologie van deze voorbereidingsmiddelen is – mede naar aanleiding van het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak – meer aansluiting gezocht bij de terminologie van artikel 10a Opiumwet.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de reikwijdte van het begrip gegevens is gedefinieerd in artikel 80quinquies Sr. Dat wil zeggen iedere weergave van feiten, begrippen of instructies, op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken. Ook de overige in het nieuwe artikel 11a gevestigde begrippen sluiten aan bij de betekenis van de bestaande begrippen als gehanteerd in de Opiumwet en het Wetboek van Strafrecht en zoals deze worden uitgelegd in de vaste jurisprudentie.

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

Onderdelen B, C en D

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

Artikel II

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



van de bevoegdheden waarvan de inzet gekoppeld aan een verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



Advies Raad van State

No. W03.11.0109/II

's-Gravenhage, 27 mei 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 12 april 2011, no.11.000933, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt een betere strafrechtelijke aanpak van de illegale beroeps- en bedrijfsmatige hennepcultuur en de teelt van grote hoeveelheden hennep. Hiertoe wordt een nieuw artikel 11a in de Opiumwet voorgesteld, inhoudende een strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen tot deze delicten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de verhouding tot de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) en de te verwachten wijziging van de bedrijfsvoering van growshops. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Verhouding tot strafbare voorbereiding in artikel 46 Sr

Met betrekking tot de redactie van het voorgestelde nieuwe artikel 11a is onder andere aansluiting gezocht bij de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr en de strafbaarstelling van voorbereiding van harddrugsdelicten (artikel 10a van de Opiumwet).¹

Sinds 1994 bevat het Wetboek van Strafrecht de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46.² Daarbij gaat het kort gezegd om het opzettelijk voorhanden hebben van onder meer voorwerpen, ruimten of vervoermiddelen bestemd tot het begaan van een misdrijf waarop een straf van acht jaar of meer is gesteld. De Afdeling constateert dat in de memorie van toelichting nauwelijks wordt ingegaan op de verhouding van het voorstel tot deze algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.

Hierover heeft de Afdeling twee opmerkingen.

a. 'Ernstige reden om te vermoeden'

Anders dan bij de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr is niet alleen strafbaar degene die weet dat de voorwerpen bestemd zijn tot, in dit geval, beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur of teelt van een grote hoeveelheid, maar ook degene 'die ernstige reden heeft om dat te vermoeden'. Het wetsvoorstel stelt derhalve, net als in artikel 10a (hard drugs) van de Opiumwet het voorhanden hebben van een voorwerp etc. strafbaar, zonder dat bewezen behoeft te worden dat men weet heeft van de criminele bestemming. De maximumstraf die bij artikel 10a aan de orde is, bedraagt acht resp. twaalf jaar, bij artikel 46 Sr acht jaar, terwijl in dit laatste artikel steeds het opzet op de criminele bestemming van de voorwerpen etc. wordt vereist. De Afdeling acht het in dit licht vergaand ook ten aanzien van de grootschalige hennepcultuur, waarop een maximumstraf van zes jaar staat, de schuldvariant op te nemen.

De Afdeling adviseert om deze afwijkingen van de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr te motiveren. Tevens adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op concrete voorbeelden van situaties waarin aan het bestanddeel 'ernstige reden om te vermoeden' is voldaan.

b. 'Ruimten'

De Afdeling merkt op dat het bestanddeel 'ruimten' uit artikel 46 Sr niet is opgenomen in het voorgestelde artikel 11a van de Opiumwet. Juist nu bedrijfsmatige hennepcultuur veelal in daartoe ingerichte ruimten plaatsvindt, kan dit in de praktijk een onwenselijke beperking opleveren. Gelet hierop geeft de Afdeling in overweging om het voorgestelde artikel 11a van de Opiumwet aan te vullen met 'ruimten'.

¹ Memorie van toelichting, par. 4, tweede alinea.

² Wet van 27 januari 1994, Stb. 60, in werking getreden op 1 april 1994.



2. Wijziging bedrijfsvoering growshops

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat bij de *huidige wijze van functioneren* van growshops er snel voldoende bewijs zal zijn voor het bestaan van de wetenschap bij de growshophouder. Immers, growshops bestaan bij de gratie van illegale hennep-teelt, hetgeen alleen al door de door hen gekozen openbaarmakingen duidelijk blijkt. Verder worden het assortiment en de geboden informatie en expertise opzettelijk aangeboden met één doel: de hennep-teelt. In het rapport *De wereld achter de wietteelt* wordt er echter op gewezen dat wanneer voorbereidingshandelingen in relatie tot hennep-teelt strafbaar worden gesteld, te verwachten valt dat de bedrijvigheid van de growshops verder zal worden verdeeld over op papier afzonderlijke firma's.³ Ook kan men zich voorstellen dat growshophouders zich meer zullen profileren als tuincentrum door meer gebruikelijke tuinartikelen in hun assortiment op te nemen.⁴ Geadviseerd wordt om in de memorie van toelichting in te gaan op te verwachten wijzigingen in de bedrijvigheid en bedrijfsvoering van growshops en de consequenties daarvan voor de bewijsvoering van de met dit voorstel strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink.*

³ Henk van de Bunt e.a., *De wereld achter de wietteelt*, in opdracht van het WODC, 2007, blz. 100.

⁴ Vergelijk het advies van de Raad voor de rechtspraak van 2 juni 2010.



Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11.0109/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft

- De titel van het wetsvoorstel wijzigen in: Voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale beroeps- en bedrijfsmatige hennepcultuur en de illegale teelt van een grote hoeveelheid (conform de considerans).



Nader Rapport

30 juni 2011

5697031/11/6

Directie Wetgeving/sector straf- en sanctierecht

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 april 2011, nr. 5690734/11/, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 mei 2011, nr. W03.11.0109/II, bied ik U hierbij aan.

Het is verheugend dat de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. De door de Afdeling gemaakte opmerkingen met betrekking tot artikel 46 Sr en de te verwachten ontwikkeling van de growshops geven mij aanleiding het volgende op te merken.

1. Verhouding tot strafbare voorbereiding in artikel 46 Sr

Ten aanzien van de verhouding tussen artikel 46 Sr en het voorgestelde artikel 11a in het algemeen wijs ik erop, dat artikel 11a Opiumwet gezien dient te worden als een species van artikel 46 Sr.

a. 'Ernstige reden om te vermoeden'

De door de Afdeling gemaakte opmerkingen hebben mij aanleiding gegeven tot een nadere uiteenzetting in de memorie van toelichting over de gemaakte keuzes.

b. Ruimten

Aan de suggestie om artikel 11a aan te vullen met ruimten is gevolg gegeven, omdat dit in elk geval in het kader van de bestrijding van de illegale hennepcultuur inderdaad een zeer passende aanvulling is.

2. Wijziging bedrijfsvoering

In de memorie van toelichting is uitgebreider stil gestaan bij de mogelijke ontwikkelingen in de bedrijfstak van de growshops kunnen door maken na invoering van het voorgestelde artikel 11a.

De redactionele opmerking heeft aanleiding gegeven tot aanpassing van de considerans van het wetsvoorstel.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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