

Vergaderjaar 2005–2006

24 077

Drugbeleid

Nr. 179

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2006

U verzocht mij en mijn ambtgenoten van BZK en VWS bij brief van 16 december 2005 (05-just-B-117) om een reactie op het «Manifest van Maastricht: experiment voor het reguleren van de teelt en handel van softdrugs». Gaarne voldoen wij aan dat verzoek. Tevens wordt ingegaan op het rapport van het T. M. C. Asser instituut: «Experimenten met het gedogen van teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops – Internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten». Voorzover het manifest zich niet richt op wetswijziging, maar op het uitbreiden van het gedoogbeleid voor softdrugs, moet worden vastgesteld dat de voorstellen primair de verantwoordelijkheid voor het beleid en het functioneren van het OM betreffen.

Manifest van Maastricht

Het manifest is bedoeld als aanzet voor een oplossing van de problemen rond de illegale teelt en handel van softdrugs. Betoogd wordt dat het reguleren van de zgn. achterdeurproblematiek een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid, de volksgezondheid en de veiligheid. Door een experiment zou dit onderzocht moeten worden.

Gesteld wordt dat door het gedogen van de verkoop van softdrugs via de coffeeshops het mogelijk is deze verkoop te reguleren en te controleren, waardoor verkoop aan jongeren en illegale verkoop teruggedrongen kunnen worden. Geconstateerd wordt dat de teelt en aanvoer van de softdrugs ondoorzichtig is, waardoor georganiseerde criminaliteit kansen krijgt, overlast op de loer ligt en de volksgezondheid, veiligheid en leefbaarheid in gevaar komen. Om die gevaren te keren moet volgens de opstellers van het manifest ook het resterend deel van de softdrugsmarkt gereguleerd worden. Een experiment in Maastricht, waarbij de productie en handel van cannabis ten behoeve van de aanvoer aan coffeeshops

wordt gereguleerd, zou de mogelijkheden, beperkingen en knelpunten van een dergelijke aanpak uit moeten wijzen.

Geconstateerd wordt dat in de afgelopen jaren een omvangrijke min of meer professionele teelt in woningen is ontstaan, in het bijzonder ook in achterstandswijken. Die situatie gaat gepaard met overlast, onveiligheid en georganiseerde criminaliteit. Gesteld wordt dat cannabis na alcohol en tabak het derde genotsmiddel is geworden en dat de consument er recht op heeft dat de overheid waarborgen biedt, onder meer voor de volksgezondheid. Thans zou er onvoldoende aandacht bestaan voor de gezondheidsaspecten bij de productie; voor de greep die criminele organisaties krijgen op burgers; voor de brandgevaarlijkheid van teelt in woningen; voor schade aan het milieu door ongecontroleerde lozingen; voor de schade aan woningen, en voor energiediefstal. Reguleren van de soft-drugsketen zou hier een antwoord op bieden, alsook een oplossing voor de druk die de handhaving thans legt op het politie- en justitieapparaat.

Het beoogde experiment zou een gesloten systeem van productie en handel in cannabis inhouden, waardoor toezicht gehouden zou kunnen worden op teelt en handel in cannabis. Aan kwekers zouden eisen gesteld moeten worden zoals: kwaliteits- en milieueisen, het geven van voorlichting, een deugdelijke boekhouding, belastingbetaling en een exclusieve afzet aan coffeeshophouders in de eigen gemeente. Tegelijk zou streng tegen de illegale teelt en handel in cannabis moeten worden opgetreden.

Reactie

Eerder, naar aanleiding van de motie-Van der Ham (Kamerstuk 24 077, nr. 151), hebben wij reeds een standpunt ingenomen met betrekking tot de opportuniteit van een experiment voor de oplossing van de achterdeurproblematiek. Het manifest van Maastricht is een herhaling van argumenten die al werden aangevoerd ter ondersteuning van die motie. Onze reactie blijft dan ook dezelfde.

Het manifest richt zich op het opheffen van de inconsistentie tussen de gedoogde verkrijging van cannabis in coffeeshops en het illegale karakter van de levering aan de coffeeshop. Die gewraakte inconsistentie bestaat evenwel al zo lang als de gedoogde coffeeshops en was van aanvang af onderkend. Waarom dit nu oorzaak zou zijn van alle problemen en eerder niet, valt minder goed in te zien. Bovendien is deze inconsistentie niet iets dat typisch is voor het Nederlandse drugsbeleid; inconsistentie is er in elk land waar gebruik van cannabis in meer of mindere mate ongemoeid wordt gelaten, terwijl tegen de verkoop wordt opgetreden. De problemen rond de illegale teelt van cannabis kunnen dan ook moeilijk daartoe herleid worden; die zijn veeleer gevolg van een ontoereikende aanpak in de tijd dat dit verschijnsel de kop opstak.

In de pleidooien voor het gedogen van coffeeshops die in de loop van de tijd werden gehouden, klonk steeds het argument dat de illegale handel daardoor zou verdwijnen. Dat nu weer gelijke argumenten worden gebruikt om een uitbreiding van het gedoogbeleid te bepleiten omdat de problemen niet als beloofd zijn verdwenen, bewijst de twijfelachtige waarde daarvan. Op dit moment overtreffen de illegale teelt en handel de vraag in de coffeeshops aanzienlijk. Een groot deel van de verkoop van cannabis vindt nog steeds plaats buiten de coffeeshops om. De problemen die worden genoemd in verband met teelt en handel van cannabis: overlast, gevaarzetting voor omwonenden, groei van de georganiseerde criminaliteit, gebrekkige bescherming van de consument, verdwijnen dan ook niet met het onder voorwaarde gedogen van een beperkt deel daarvan.

Het gedogen van de aanvoer aan coffeeshops lost misschien een probleem op voor coffeeshophouders, maar biedt geen enkel soelaas voor de genoemde problemen die gevolg zijn van de illegale teelt en handel. Het dreigt die zelfs te versterken. Uitbreiding van het gedogen zal de in coffeeshops verkochte waar duurder maken (belastingen, bedrijfskosten en naleving voorschriften) en het aanbod beperken (alleen Nederlandse productie van een aangewezen teler). Het experiment met de gelegaliseerde teelt van medicinale cannabis, illustreert dit. De verkoop buiten de coffeeshops zal derhalve waarschijnlijk toenemen.

Het bestrijden van de in het manifest genoemde problemen vergt dan ook voor alles de systematische aanpak van de illegale teelt en handel van cannabis. De opstellers van het manifest zien dat zelf ook, waar zij dit als essentieel onderdeel zien van het experiment. Het manifest maakt op geen enkele wijze duidelijk waarom die bestrijding niet mogelijk zou zijn zonder de uitbreiding van het gedoogbeleid. De inzet waarmee een toenemend aantal gemeenten thans de teelt van cannabis met bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten aanpakt zonder enige «regeling» van de «achterdeur», bevestigt dat gedogen van de aanvoer via de achterdeur helemaal niet nodig is voor een effectieve bestrijding. Ook het argument dat een gedoogbeleid politie en justitie ontlast, is onjuist, want regeling van de achterdeur vergt een minstens zo streng optreden tegen de illegale handel en teelt van cannabis, als zonder die regeling nodig zou zijn. Regeling van de «achterdeurproblematiek» vergt daarenboven een apparaat voor toezicht en handhaving van de gesteld eisen met betrekking tot de gedoogde productie, nog afgezien van het feit dat ook het toezicht op coffeeshops moet worden uitgebreid. In de regel is handhaving van een algeheel verbod altijd minder belastend, dan handhaving van een genuanceerde regeling van eisen, voorwaarden en vergunningen.

Het argument dat coffeeshophouders bij gebrek aan het gedogen van de aanvoer aan coffeeshops in de criminaliteit geraken, is misleidend. Zij zitten al in de criminaliteit want alle handelingen met cannabis zijn strafbaar, ook al wordt de verkoop in coffeeshops gedoogd. Vastgesteld kan verder worden dat de uitbaters er ook geen probleem mee hebben om cannabis van buitenlandse herkomst in te kopen. Die buitenlandse cannabis wordt per definitie door de georganiseerde criminaliteit geleverd. Bij alle problemen rond de illegale teelt lijkt het oplossen van een bevoorradingsprobleem voor coffeeshophouders ook niet het belangrijkste; het manifest noemt het zelfs niet. Pleiten voor het oplossen van dit probleem van coffeeshophouders en denken dat de werkelijke problemen daarmee verdwijnen, getuigt van weinig realiteitszin. Zoals in ons standpunt naar aanleiding van de motie Van der Ham werd gesteld kan een probleem ontstaan als de stelselmatige bestrijding van illegale teelt succes heeft; alsdan kan het nodig zijn om dit op te lossen, maar met dat probleem beginnen is weinig zinvol.

«Reguleren van de achterdeur» is gewoon «gedogen»

Het manifest spreekt systematisch van het reguleren van de softdrugketen en van coffeeshops die legaal hun producten mogen verkopen. Dat taalgebruik is misleidend. De teelt, handel en verkoop van softdrugs zijn bij wet verboden en strafbaar. Die wetgeving strekt mede tot uitvoering van internationale verplichtingen van de staat en van verplichtingen van de Europese Unie. Van legalisatie of regulering kan derhalve geen sprake zijn zonder dat deze verplichtingen worden opgezegd of dat inbreuk wordt gemaakt op Europese verplichtingen. Dat is ook de conclusie van het rapport van het T. M. C. Asser instituut: «Experimenten met het gedogen van teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops – Internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten». Het betreft

hier een rapport dat op ons verzoek is opgesteld naar aanleiding van de toezegging daartoe in de reactie op de motie Van der Ham en dat de Kamer bij brief van 14 december 2005 is toegezonden (Kamerstukken II 2005–2006, 24 077, nr. 175). Wij zijn ons ervan bewust dat er vermoedelijk altijd wel juristen zullen zijn die een ander oordeel hebben; uiteindelijk is in dit soort gevallen, waarbij het gaat om de uitvoering van verplichtingen van de staat, het laatste woord aan de rechter. Wij zijn in ieder geval van mening dat een wetswijziging die ertoe strekt de softdrugsketen te legaliseren of te reguleren of een experiment daartoe mogelijk te maken, niet mogelijk is binnen het bestaande juridische kader van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen. Voorzover gedacht zou worden aan een initiatiefwetsvoorstel is het van belang te constateren dat slechts door het uitdrukkelijk afstand nemen van de internationaalrechtelijke verplichtingen juridische ruimte kan worden gecreëerd voor de beoogde experimenten, regulering of legalisering.

De opstellers van het manifest menen – zonder nadere onderbouwing – dat in het verlengde van het bestaande coffeeshopbeleid een volgende stap gezet kan worden. Dan hebben we het dus niet over regelen of legaliseren, maar over het uitbreiden van het gedoogbeleid. De juridische aspecten van het Nederlandse coffeeshopbeleid zijn in de afgelopen jaren diverse malen bestudeerd en de uitkomsten ervan kwamen allerminst overeen met het door de opstellers van het Manifest geschetste beeld. Ook het genoemde rapport van het Asser Instituut wijst in een andere richting. Er wordt door sommigen wel gesuggereerd dat experimenten eventueel gedekt zouden zijn door het door Nederland gemaakte voorbehoud bij onder andere artikel 3, zesde lid, van het VN Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Onder verwijzing naar de op bladzijden 14 en 15 van het rapport aangevoerde argumenten, menen wij dat die gedachte niet juist is.

Nog afgezien van deze juridische beperkingen is de algehele regulering van de softdrugsector op basis van een gedogen door het OM, niet goed denkbaar in een rechtstaat die zich zelf serieus neemt. Dan zou immers aanvaard worden dat de wetgever bepaalde activiteiten categorisch verbiedt, maar desalniettemin accepteert dat de handhaving daarvan op het tegengestelde neerkomt. Experimenten met het oog daarop zullen dan ook eerst door wetswijziging gedekt moeten worden, hetgeen zoals gezegd niet verenigbaar is met de verplichtingen van de staat. Het lijkt weinig aannemelijk dat in een zichzelf respecterende democratische rechtstaat de Kamer van de Minister van Justitie een beleid zou wensen en aanvaarden, dat onmiskenbaar in strijd is met de geldende wetgeving en internationale verplichtingen.

De opstellers van het manifest stellen dat de beoogde nieuwe uitbreiding in goed overleg met de aangrenzende landen moet gebeuren. Dit is een terechte voorwaarde. Vooral nog is er geen enkele aanwijzing dat de omliggende landen welwillend staan met betrekking tot de eerste stappen die Nederland op dit terrein heeft gezet, laat staan met eventuele vervolgstappen. Er wordt wel gesteld dat het denken op dit punt in andere landen verandert. Ons is daarvan niet gebleken. Maar indien de omliggende landen zover zijn dat zij het Nederlandse coffeeshopbeleid overnemen en invoeren, kan er een moment komen voor Nederland om over een experiment met de volgende stap te gaan denken.

Het beleid van de regering

De opstellers van het manifest wijzen terecht op de noodzaak om de illegale teelt van hennep en de handel in cannabis met al zijn negatieve neveneffecten te bestrijden. Zoals wij hebben aangegeven in de brief aan

de Tweede Kamer van 27 oktober 2005 naar aanleiding van de Motie-Van der Ham¹ en tijdens het Algemeen Overleg Drugs van 14 december 2005, moeten daartoe zowel de illegale teelt, als het drugstoerisme en de illegale verkooppunten hard worden aangepakt. Experimenten met het reguleren van wietteelt ten behoeve van de aanvoer aan coffeeshops zijn geen noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijke aanpak, zoals de praktijk in een toenemend aantal gemeenten aantoont. Dergelijke experimenten hebben ook geen meerwaarde bij die noodzakelijke aanpak. Voor een succesvolle aanpak van de illegale teelt van cannabis en de daarmee gepaard gaande overlast, verloedering en gevaarszetting is een aanpak zoals die is uiteengezet met de Cannabisbrief van april 2004 noodzakelijk en voldoende. Die aanpak loopt langs de volgende drie lijnen:

- Ten eerste wordt ten aanzien van de wietteelt niet alleen in tal van regio's succesvol integraal samengewerkt, maar ook is ingezet op het doorrechercheren naar de achterliggende criminele netwerken. Zo loopt in Limburg en Noord-Brabant de pilot «Hennepteelt en georganiseerde criminaliteit» en is door de minister van BZK tijdens het Algemeen Overleg Drugs van 14 december 2005 een notitie toegezegd waarin de mogelijkheden van de integrale aanpak verder uitgewerkt zullen worden. In beide trajecten wordt de aanpak van de growshops meegenomen.
- Ten tweede wordt in combinatie hiermee het drugstoerisme aangepakt. De pilot in Maastricht om de toegang tot coffeeshops tot Nederlandse ingezetenen te beperken, is onlangs van start gegaan. Daarnaast wordt in dit kader ingezet op grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland.
- Ten slotte zal uw Kamer naar verwachting op korte termijn een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 13b Opiumwet tegemoet kunnen zien, waarmee het eenvoudiger zal worden om de illegale verkoop van drugs vanuit woningen aan te pakken.

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

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

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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 24 077, nr. 151.