



De Minister

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
DGRR - DVB

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

Art.10, lid 2 onder e

Beleidsmedewerker

Art.10, lid 2 onder e

nota

Brief toezeggingen AO coffeeshopbeleid 19 februari jl. en
aanbieding rapport 'internationaal recht en cannabis

Datum

19 maart 2014

Ons kenmerk

496998

Dossiernummer

481972

Bijlagen

2

Aanleiding

- Op 25 maart a.s. staat de tweede termijn gepland van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid. Tijdens de eerste termijn op 19 februari jl. heeft u vijf toezeggingen gedaan. Bij de nota van 5 maart jl. over de invulling van de toezeggingen heeft u aangegeven dat u de Kamer, mede namens de staatsecretaris van VWS, voor 25 maart de Kamer per brief zal berichten over de stand van zaken van de toezeggingen. Bijgevoegd treft u een conceptversie van deze brief aan.
- Tevens biedt u met deze brief het rapport "Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabissteelt" aan, zoals toegezegd o.a. in uw brief van 18 december 2013.
- Deze brief wordt op dit moment ook voorgelegd aan de staatssecretaris van VWS.

Actie

Instemmen met bijgevoegde conceptbrief opdat de brief mede namens de staatssecretaris van VWS uiterlijk vrijdag 21 maart kan worden verzonden.

Toelichting

Toe­zeggingen

• Toe­zegging 1

De Kamer heeft gevraagd naar de zogenoemde werkvoorraad bij de politie in Limburg, en naar het landelijk beeld m.b.t. de werkvoorraad en de politiecapaciteit.

Stand van zaken: in de brief wordt de Kamer geïnformeerd dat het beeld over de werkvoorraad in Limburg onjuist is, en dat zij op een later tijdstip geïnformeerd zal worden over de landelijke situatie.

• Toe­zegging 2

De Kamer heeft gevraagd naar de validatie van de cijfers met betrekking tot de het percentage cannabis dat bestemd is voor de export.

Stand van zaken: in de brief wordt de Kamer geïnformeerd dat het onderzoek bij het WODC is uitgezet en dat het eindrapport na de zomer wordt verwacht.

• Toe­zegging 3

De Kamer heeft gevraagd naar de invulling van de aanbeveling van de commissie Van de Donk over een drugsautoriteit.

Stand van zaken: in de brief wordt de Kamer geïnformeerd dat in 2009 is besloten om geen autoriteit in te stellen maar een periodiek interdepartementaal overleg te introduceren, en dat de Kamer daar toentertijd ook over is bericht.

- Toezegging 4

U heeft toegezegd met de VNG en de stichting Moedige Moeders te zullen praten over het afstandscriterium.

Stand van zaken: in de brief wordt de Kamer geïnformeerd dat het gesprek met de VNG op 7 april a.s. tijdens het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) zal plaatsvinden en dat u ook op korte termijn met de Moedige Moeders zult praten. Dit laatste gesprek zal dVB Kees Riezebos namens u voeren en staat op 3 april a.s. gepland.

- Toezegging 5

U heeft toegezegd om met gemeenten te gaan praten over het signaal dat er minderjarigen in coffeeshops kunnen komen.

Stand van zaken: in de brief wordt de Kamer geïnformeerd dat dit onderwerp ook zal worden besproken tijdens het SBV op 7 april a.s.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
DGRR - DVB

Datum
19 maart 2014

Ons kenmerk
496998

Rapport 'Internationaal recht en cannabis'

Tevens biedt u met deze brief het rapport "Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregulering van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabissteelt" aan. In de conceptbrief wordt op hoofdpunten aangegeven op welke wijze de onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen tot het oordeel zijn gekomen dat er "[...] gelet op de internationale verplichtingen inzake drugsbestrijding, geen ruimte is voor regulering van cannabissteelt ter bevoorrading van coffeeshops, in het verband van Cannabis Social Clubs of via andere modaliteiten die strekken tot recreatief gebruik door derden." Dit gebeurt door achtereenvolgens in te gaan op de drie meest besproken grondslagen van regulering: het voorbehoud, geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden en persoonlijk gebruik.

Twee elementen uit het rapport lichten wij in deze nota graag nader toe, omdat zij mogelijk aanleiding geven tot nadere vragen uit de Tweede Kamer:

1. Cannabis social clubs (wel opgenomen in de conceptbrief)

Daar waar de onderzoekers een eenduidig oordeel geven over de juridische onmogelijkheid om cannabissteelt ten behoeve van coffeeshops te reguleren, is hun oordeel met betrekking tot het verschijnsel *cannabis social clubs* iets genuanceerder. Dit heeft te maken met het volgende.

Het EU-recht ziet niet op teelt voor persoonlijk gebruik en de VN-verdragen hanteren voor teelt voor persoonlijk gebruik een lichter strafregime dan bij andere teelt. Nu zijn er volgens de onderzoekers twee manieren om naar de cannabis social clubs te kijken:

- a) Zij vallen niet onder de noemer persoonlijk gebruik. Er wordt samen geteeld voor elkaar en/of de cannabis wordt gezamenlijk gebruikt in clubverband. Dit is ook de interpretatie die wordt gevolgd in de Aanwijzing Opiumwet.
- b) Zij vallen wel onder de noemer persoonlijk gebruik. Het enkele feit dat er meer planten zijn samengebracht in een ruimte doet niet af aan het feit

dat elke plant een aparte eigenaar heeft, zodat het gesloten systeem toch wel erg veel lijkt op de situatie van thuisteelt voor persoonlijk gebruik.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat beide redeneringen juridisch even verdedigbaar lijken. Die nuancering is het gevolg van het feit dat de verdragen geen doorslaggevende argumenten voor de ene of andere visie bevatten.

Op grond van de tweede, ruime interpretatie zou er beleidsmatig voor gekozen kunnen worden om niet strafrechtelijk op te treden tegen cannabis social clubs (zoals bepleit door Utrecht). Daarmee zouden er vrijplaatsen worden gecreëerd voor het telen van cannabis voor recreatief, maar strikt persoonlijk gebruik. Ze zijn aldus geen oplossing voor de achterdeur van de coffeeshops. Dat kunnen ze ook nimmer worden, want de opbrengst van de social club kan niet aan derden worden verstrekt, omdat er dan geen sprake meer is van persoonlijk gebruik en daarvoor laten de verdragen geen ruimte.

Daarmee is het verhaal nog niet af. De Utrechtse ideeën voor een cannabis social club gaan uit van een zekere mate van regulering van die club door de overheid. Echter, diezelfde overheid is op grond van de VN-verdragen in algemene zin verplicht om elke teelt, anders dan voor medische en wetenschappelijke doeleinden tegen te gaan. Daarvoor geldt geen uitzondering voor persoonlijk gebruik. Dit betekent dat de overheid verplicht is om op te treden bij het enkele aantreffen van een cannabis social club, is het niet strafrechtelijk dan op zijn minst langs andere weg. Hieruit volgt tevens, aldus de onderzoekers, dat het stellen van regels door de overheid aan de cannabis social club, zoals Utrecht bepleit, helemaal uit den boze is.

2. Het huidige coffeeshopbeleid (niet opgenomen in de conceptbrief)

In het rapport wordt ook het coffeeshopbeleid in Nederland juridisch belicht. De onderzoekers zagen zich hiertoe genoodzaakt omdat een aantal gemeenten in hun argumentatie expliciet aangaven de regulering van de teelt slechts als een (verdere) voortzetting van het coffeeshopbeleid te zien en dit zodoende ook juridisch mogelijk achten.

De onderzoekers stellen dat het moeilijk verdedigbaar is dat het huidige Nederlandse coffeeshopbeleid toelaatbaar is gelet op het 'voorwerp en doel' van de VN-drugsverdragen. Europeesrechtelijk geven de onderzoekers aan dat het de vraag is of Nederland niet gehouden is om de verkoop in coffeeshops strafrechtelijk te vervolgen indien het daarbij om wezenlijke hoeveelheden gaat.

Omdat het coffeeshopbeleid geen onderdeel van de onderzoeksopdracht was en omdat het politieke debat zich daar niet op concentreert, hebben wij de bevindingen op dit terrein niet in de conceptbrief opgenomen. Mogelijk zullen sommige Kamerleden hier tijdens de tweede termijn van het AO Coffeeshopbeleid op 25 maart a.s. wel vragen over stellen. Wij stellen dan voor de volgende lijn te handhaven:

- Nederland heeft bij het VN Sluikverdrag een voorbehoud gemaakt.
- In de memorie van antwoord stelt de regering dat door het voorgestelde voorbehoud wordt zeker gesteld, dat het bestaande Nederlandse vervolgingsbeleid als gevolg van het Verdrag geen wijziging behoeft te ondergaan. Hiermee werd impliciet bedoeld op coffeeshops, die ook in die tijd al in Nederland – zij het wat minder gereguleerd en minder in aantal dan nu – bestonden en werden gedoogd.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur
DGRR - DVB

Datum
19 maart 2014

Ons kenmerk
496998



Ministerie van Veiligheid en Justitie

DOSSIER

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
DGRR - DVB

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
496889

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 21 maart 2014
Onderwerp Toezeggingen Algemeen Overleg coffeeshopbeleid en aanbieding
rapport 'Internationaal recht en cannabis'

Op 25 maart 2014 spreek ik met u verder over het Nederlandse coffeeshopbeleid tijdens de tweede termijn van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid. Tijdens de eerste termijn op 19 februari jl. heb ik vijf toezeggingen gedaan:

1. Ik informeer u over:
 - a. de veronderstelde werkvoorraad bij politie, en
 - b. de beschikbare politiecapaciteit en ten koste waarvan deze capaciteit wordt ingezet;
2. Het WODC zal de beredeneerde schatting met betrekking tot het percentage wiet dat is bestemd voor de export zoals genoemd in de Criminaliteitsbeeld Analyse georganiseerde hennepcultuur 2012 valideren;
3. Ik informeer u over de opvolging van de aanbeveling van de commissie Van de Donk om een drugsautoriteit in te stellen;
4. Ik agendeer het afstandscriterium in het overleg met de VNG en ga in gesprek met 'moedige moeders';
5. Ik ga met gemeenten in gesprek over het signaal dat er minderjarigen in coffeeshops kunnen komen.

Met deze brief doe ik een aantal van deze toezeggingen, mede namens de staatssecretaris van VWS, gestand en informeer ik u over de stand van zaken van de overige toezeggingen. Tevens bied ik u bij dezen het rapport "Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregulering van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabis" aan.

Veronderstelde werkvoorraad bij de politie en de beschikbare politiecapaciteit

De eenheid Limburg van de Nationale Politie heeft vanaf 1 januari tot medio februari van dit jaar 52 hennepplantages onmiddellijk geruimd, omdat er sprake was van overlast en/of gevaarstelling, bijvoorbeeld na

afnemers³. Ook de commissie Van de Donk schrijft dat de teelt zich tot een belangrijke exportsector heeft ontwikkeld⁴.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
DGRR - DVB

Omdat discussie over de betrouwbaarheid van cijfers vermeden moet worden heb ik u tijdens de eerste termijn van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid toegezegd de beredeneerde schatting van het exportpercentage uit de Criminaliteitsbeeld Analyse georganiseerde hennepeteelt 2012 te laten valideren. In dit kader heb ik het WODC gevraagd deze beredeneerde schatting aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Het WODC heeft dit inmiddels opgepakt. Over de uitkomsten hiervan verwacht ik u na de zomer te kunnen berichten.

Datum
21 maart 2014

Ons kenmerk
496889

Drugsautoriteit

De adviescommissie Van de Donk heeft in 2009 geadviseerd over de toekomst van het Nederlandse drugsbeleid (rapport "*Geen deuren maar daden; nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*"). De commissie kwam tot de volgende aanbeveling: "Het drugsbeleid dient permanent te worden gemonitord en er dient systematischer te worden gehandhaafd en geleerd. Ook dient er meer te worden samengewerkt door de verschillende beleidsinstanties. Dit vereist een duidelijker en meer alerte integrale politieke sturing en een daartoe geëquipeerde autoriteit."⁵

Dit advies is tijdens het kabinet Rutte I uitgewerkt. Het aantal direct bij het drugsbeleid betrokken ministeries was door dit kabinet teruggebracht van 5 naar 3. Tegen die achtergrond is gekozen voor een regulier overleg tussen de betrokken ministeries (VenJ, VWS en BZ) op directeursniveau. Dit door VWS gecoördineerd overleg vervult de functie van de door de commissie van de Donk aanbevolen "drugsautoriteit".

Afstandscriterium en 'moedige moeders'

Uit het onderzoek 'Coffeeshops in Nederland 2012' van onderzoeks- en adviesbureau Intraval⁶ dat reeds aan uw Kamer is aangeboden, komt naar voren dat van de 103 gemeenten met een coffeeshop, 83 gemeenten het afstandscriterium hebben opgenomen in het lokale coffeeshopbeleid. 20 gemeenten hebben dit criterium (nog) niet opgenomen in het lokale beleid. Wel hebben deze gemeenten veelal andere aanvullende maatregelen genomen om coffeeshops minder zichtbaar te maken voor scholieren, zoals aanpassing van de sluitingstijden. Tijdens het eerstvolgende Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) staat dit onderwerp geagendeerd en zal ik met de VNG hierover spreken. Daarnaast zal ik op korte termijn spreken met de stichting 'moedige moeders'. Ik zal u over de uitkomsten van beide overleggen informeren.

Jeugdcriterium

Tijdens de eerste termijn van het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid werd door de Leden Van der Steur en Toorenburg de zorg geuit dat minderjarigen drugs kopen in coffeeshops. De Nationale Drugs Monitor, jaarbericht 2012, vermeldt dat

³ A.C.M. Spapens e.a., *De wereld achter de wietteelt*, 2007.

⁴ Adviescommissie drugsbeleid, *Geen deuren maar daden, Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*, 2009.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 24 077, nr. 237, bijlage. *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*, p. 63-64.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 24 077, nr. 314 en bijlage. *'Coffeeshops in Nederland 2012; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2011'*, Intraval 2013.

bepalingen specifieke verplichtingen om cannabis teelt ten behoeve van recreatieve doeleinden te bestrijden. De onderzoekers hebben vastgesteld dat het voorbehoud daar niet op ziet, zodat ook die verplichtingen onverlet blijven.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
DGRR - DVB

Ten slotte blijkt, aldus de onderzoekers, uit de inhoud en achtergrond van het voorbehoud zelf dat het geen ruimte biedt om cannabis teelt ten behoeve van recreatief gebruik door derden beleidsmatig of anderszins te gedogen. Zij wijzen er in dit verband op, dat volgens internationaal publiekrecht gemaakte voorbehouden zijn gefixeerd ten opzichte van het geldende recht op het moment van het formuleren ervan: een voorbehoud kan niet worden geformuleerd of gebruikt om ruimte te houden voor eventueel toekomstige initiatieven. Uit de verdragsgeschiedenis blijkt dat er ten tijde van het maken van het voorbehoud geen verband was met het reguleren van hennep teelt. Bovendien wijzen de onderzoekers er op dat het voorwerp en doel van het Sluikhandelverdrag aan een dergelijke ruime interpretatie van het gemaakte voorbehoud in de weg staan.

Datum
21 maart 2014

Ons kenmerk
496889

Geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden

Een aantal gemeenten pleit op basis van de algemene exceptie van 'geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden' voor regulering van de teelt ten behoeve van recreatief gebruik, al dan niet bij wijze van experiment. De onderzoekers concluderen dat hiervoor juridisch geen ruimte is, omdat de reikwijdte van deze uitzondering heel beperkt is en niet ziet op het ruime begrip volksgezondheid in het algemeen. Hierdoor zijn argumenten van de strekking dat legalisering, decriminalisering of regulering van de cannabismarkt voor recreatief gebruik tegemoet komen aan volksgezondheidsbelangen naar hun oordeel niet houdbaar in het licht van de VN-drugsverdragen en het daarop voortbouwende Europees recht.

Persoonlijk gebruik

De onderzoekers wijzen er op dat in het EU Kaderbesluit illegale drugshandel niet ziet op teelt voor persoonlijk gebruik en dat de VN-verdragen bij teelt voor persoonlijk gebruik een lichter strafregime hanteren. Persoonlijk gebruik wil zeggen dat de cannabis uitsluitend bestemd is voor eigen gebruik en dus nooit wordt overgedragen aan een ander.

Nu zijn er volgens de onderzoekers twee manieren om naar cannabis social clubs te kijken. De eerste redenering is dat deze clubs niet onder de noemer persoonlijk gebruik vallen want er wordt voor elkaar geteeld en gezamenlijk gebruikt. Bij de tweede redenering kunnen ze wel onder de noemer persoonlijk gebruik vallen omdat het enkele feit dat er meer planten zijn samengebracht in een ruimte niet afdoet aan het feit dat elke plant een aparte eigenaar heeft. In dit laatste geval zou op grond van opportuniteitsafwegingen gekozen kunnen worden om van strafrechtelijke vervolging af te zien. De onderzoekers komen tot de conclusie dat beide redeneringen juridisch even verdedigbaar lijken. Die nuancering is het gevolg van het feit dat de verdragen geen doorslaggevende argumenten voor de ene of andere visie bevatten.

Het bovenstaande betekent volgens de onderzoekers echter niet dat landen cannabis social clubs ongemoeid kunnen laten. De onderzoekers concluderen namelijk dat de overheid op grond van de VN-verdragen in algemene zin verplicht is om elke teelt, anders dan voor geneeskundige en wetenschappelijke