

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Parket-Generaal

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

De minister van Veiligheid en Justitie
D.t.v. de directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
De heer drs. A. IJzerman
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 851

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Beleid & Strategie

[REDACTED]

12 augustus 2011

PaG/B&S/15890

5702628/11

Consequenties cannabisaanbeveling van de
expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet

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

Geachte heer IJzerman,

Bij brief van 7 juli jl. verzoekt u het college om advies over het rapport 'Drugs in lijsten' van de Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet. U vraagt het College aandacht te besteden aan het voorstel van de Expertcommissie met betrekking tot het aan te brengen onderscheid in zware en lichte cannabis (aanbeveling 2c), met daarbij specifieke aandacht voor de volgende consequenties:

- Praktische consequenties als gevolg van de noodzaak tot het vaststellen van de thc-waarde van cannabis: kan de politie zelf de thc-waarde in cannabis vaststellen of dient zij hiervoor (voorshands) gebruik te maken van de diensten van het NFI?
- De keteneffecten van hogere strafeisen die het gevolg zullen zijn van de plaatsing van zware cannabis op lijst I.

Het College adviseert u graag over het rapport en de consequenties van het voorstel over cannabis in het bijzonder.

Meer in het algemeen merkt het College op dat bij de beoordeling van de individuele soorten drugs de invalshoek van de Expertcommissie beperkt is gebleven tot individuele schade en maatschappelijke schade. Het College is van mening dat de Expertcommissie desondanks vergaande voorstellen doet, waarvoor het rapport, vanwege de beperkte invalshoek, onvoldoende basis biedt. Naar de mening van het College wreekt zich dat onder andere bij de consequenties voor de uitvoering in aanbeveling 2c. van de Expertcommissie.

Haalbaarheid aanbeveling cannabis / praktische consequenties

Het kwalificeren van hennep en hasjiesj met een hoog thc-gehalte als harddrug is het meest vergaande advies van de Expertcommissie. Op de haalbaarheid van het voorstel wordt door de Expertcommissie niet ingegaan. Het College zal hieronder aangeven welke vragen beantwoord moeten worden om tot een goed afgewogen beslissing te komen om voor cannabis twee regimes te hanteren. Daarbij geeft het College aan welke mogelijke consequenties er zijn met betrekking tot opsporing en afdoening.

Verplaatsingseffect / gevolgen voor het coffeeshopbeleid

Een belangrijke vraag bij het hanteren van een onderscheid in zware en lichte cannabis is welk effect dit zal hebben op de groep consumenten die cannabis bij de coffeeshop koopt. Treedt er een verplaatsingseffect op naar de illegale markt? Het kan immers zo zijn dat de consument liever een paar gram zwaardere cannabis aanschaft omdat daar meer joints van een bepaalde dosering van te draaien zijn. Ook de samenhang met andere beleidsvoornemens, zoals de invoering van een pasjessysteem voor coffeeshops, zal gezien moeten worden. Te veel of te hoge barrières zal de coffeeshopbezoeker kunnen doen besluiten op alternatieve verkoopkanalen over te gaan.

Wanneer een verplaatsingseffect optreedt, zal dit contraproductief zijn, zowel in de zin van het volksgezondheidsaspect (kans om in aanraking te komen met andere zwaardere middelen en met een slechte kwaliteit product) als het overlast- en criminaliteitsaspect (toename illegale verkoop).

Gevolgen voor de opsporing

Een van de praktische consequenties waar u naar vraagt, heeft betrekking op het vaststellen van het thc-gehalte ten behoeve van de opsporing.

Binnen Nederland is er sprake van een zeer gevarieerd aanbod van cannabisproducten. Thc-gehalten variëren en zowel bij coffeeshophouders, telers als opsporingsdiensten is er kennis over zware en lichte soorten. Het thc-gehalte is echter niet met het blote oog of met andere zintuigen waarneembaar. In het algemeen geldt: 'the proof of the pudding is in the eating'. Om het thc-gehalte objectief vast te kunnen stellen en bij de opsporing dus vast te stellen of er sprake is van soft- dan wel harddrugs is laboratoriumonderzoek nodig. Dit vergt extra handelingen in het opsporingsonderzoek.

Deze extra handelingen beperken zich niet per definitie tot de opsporing en vervolging van zwaardere drugsdelicten, zoals drugshandel en drugssmokkel. Ook bij het aantreffen van een gebruikershoeveelheid cannabis zal moeten worden aangetoond of het een gebruikershoeveelheid harddrugs dan wel softdrugs is. De Aanwijzing Opiumwet hanteert voor gebruikershoeveelheden softdrugs immers een sepotbeleid, terwijl voor gebruikershoeveelheden harddrugs in beginsel tot vervolging moet worden

overgegaan. Het aanbrengen van een scheiding in lichte en zware cannabis zal bij een gelijkblijvende Richtlijn Opiumwet er dus toe leiden dat voor het nemen van een sepotbeslissing eerst een (duur) laboratoriumonderzoek nodig is.

Gezien de huidige instroom bij het OM van gemiddeld 9.000 softdrugszaken per jaar (WODC, Nationale Drug Monitor 2010), vergt dit een aanzienlijke lastenverzwaring voor de opsporing.

Verantwoordelijkheid coffeeshop

Gevolg van het overnemen van de cannabis-aanbeveling van de Expertcommissie is dat het H-(harddrug)criterium van de voor coffeeshops voorgeschreven AHOJG-criteria (Aanwijzing Opiumwet) mede betrekking zal hebben op cannabis met een hoog thc-gehalte. Coffeeshophouders zijn uiteraard zelf verantwoordelijk voor het naleven van de AHOJG-criteria en zullen zelf ervoor moeten zorgen dat zij geen harddrugs - en in de nieuwe situatie dus ook geen cannabis met een hoog thc-gehalte - in hun coffeeshop aanwezig hebben of erin handelen. Voor zover bekend, bestaat er echter geen testmethode voor het thc-gehalte die redelijkerwijs hanteerbaar is door coffeeshophouders. Zij hebben ook geen toegang tot de gespecialiseerde laboratoria die dergelijke tests kunnen uitvoeren.

Ook wanneer een coffeeshophouder nadrukkelijk de bedoeling heeft uitsluitend cannabisvarianten met een gemiddeld lager thc-gehalte te verkopen, is het dus niet geheel uit te sluiten dat er cannabis met een te hoog thc-gehalte aangetroffen wordt. Het thc-gehalte is namelijk afhankelijk van de wijze waarop het product is geoogst (verhouding toppen en overig plantenmateriaal) en bewerkt (gedroogd) (verg. Rigter & Niessink, 2010, p. 22) en bovendien seizoensafhankelijk (Niessink e.a., 2008) en mede hierdoor niet nauwkeurig te koppelen aan de in coffeeshops aangeboden soorten cannabis.

De vraag die naar aanleiding van het voorgaande opkomt is of de coffeeshophouder in juridische zin een onderzoeksplicht heeft: wordt de coffeeshophouder geacht te weten wat het thc-gehalte is van de door hem te koop aangeboden cannabis? Een cruciaal element voor vaststellen van schuld is vermijdbaarheid. Wie anders had kunnen handelen en dit niet heeft gedaan, heeft verwijtbaar gehandeld.

Deze zelfde vragen kunnen ook gesteld worden ten aanzien van de schuldvraag van een gebruiker. Kan de consument, wanneer hij cannabis in een coffeeshop koopt, er vanuit gaan dat het softdrugs is, of is er altijd het risico van strafrechtelijke vervolging? Het College is van mening dat deze juridische vragen eerst beantwoord moeten zijn alvorens te overwegen de aanbeveling van de Expertcommissie over te nemen. Op zijn minst ontstaat er anders een langdurige periode van juridische onzekerheid.

Teelt

In het rapport wordt herhaaldelijk ingegaan op illegale teelt en wordt beweerd dat telers kunnen omschakelen "naar de productie van nederwiet die voldoet aan deze

eisen.” (Adviesrapport, p. 49). De Expertcommissie slaagt er echter niet in om een verband te leggen tussen teelt en het thc-gehalte. Dat verband is er ook slechts in beperkte mate en mogelijk helemaal niet. Het thc-gehalte wordt, zo is eerder opgemerkt, immers niet alleen bepaald door de soort cannabis, maar ook door het verwerkingsproces en seizoensinvloeden. Wanneer er vanuit gegaan zou worden dat enkel het thc-gehalte van de hennetoppen bepalend zou zijn, kan dit echter enkel worden vastgesteld wanneer een hennepkwekerij wordt aangetroffen met oogstrijpe planten. Kortom: ook hier mogelijk een lange periode van juridische onzekerheid op het terrein van de opsporing en vervolging. Ook dit aspect zou nader onderzocht moeten worden evenals de eerder vermelde bewering van de Expertgroep dat telers over zullen gaan tot het telen van lichtere soorten.

Keteneffecten

Dan uw vraag naar de keteneffecten van de hogere strafeisen als gevolg van plaatsing van zware hennep op lijst I. Hieronder wordt een globale inschatting gegeven van de verschuiving van type delict (softdrugsdelict naar harddrugsdelict) en van de gevolgen die dat heeft voor de afdoening en sanctiemodaliteiten.

Zoals eerder opgemerkt is het THC-gehalte pas vast te stellen wanneer sprake is van een tussen- of eindproduct. Dit houdt in dat hennepsteelt, een van de delicten vallend onder Artikel 3B Opiumwet, niet zal worden aangemerkt als harddrugsdelict¹. Met name de volgende cannabisgerelateerde feiten, die nu onder artikel 3A tot en met 3D Opiumwet vallen zullen wanneer sprake is van een hoog thc-gehalte in het aangetroffen product onder artikel 2A tot en met D gaan vallen:

- #A: binnen of buiten grondgebied Nederland brengen;
- #B: bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren (en dus niet telen);
- #C aanwezig hebben en
- #D vervaardigen.

¹ Wanneer deze zaken wel zouden meetellen, zal het slechts een klein aandeel van de hennepsteelt betreffen, nl. alleen die zaken waarin oogstrijpe planten worden aangetroffen.

De verhouding tussen de instroom van harddrugsgelateerde zaken en softdrugsgelateerde zaken is als volgt (WODC, Nationale Drug Monitor 2010 / OMDATA):

Instroom bij het OM (zaken)	2005	2006	2007	2008	2009
Harddrugs	9923	9910	9471	9084	7422
Softdrugs	9497	9544	9199	9045	8942
Hard- en softdrugs	716	822	677	671	645
Onbekend	60	34	53	54	48
Opiumwet totaal	20196	20310	19400	18854	17057

De verhouding van het aantal softdrugszaken tot het aantal harddrugszaken is gemiddeld over de jaren ongeveer 1:1. Uit gegevens uit de bedrijfsprocessensystemen van het OM (COMPAS en GPS) blijkt dat ongeveer de helft van de instroom van het aantal softdrugszaken hennepsteelt betreft. De andere helft betreft softdrugszaken waarbij een tussen- dan wel eindproduct wordt aangetroffen en waarbij in potentie sprake kan zijn van een hoog thc-gehalte. Het betreft dan gemiddeld genomen een totaal van softdrugszaken 4500 zaken die onder het nieuwe regime harddrugszaken zouden kunnen worden.

In harddrugszaken wordt vaker gedagvaard (gemiddeld 67% over de periode 2005-2009) dan in softdrugszaken (61%). In gecombineerde hard- en softdrugszaken is het dagvaardingspercentage het hoogst: 83%, omdat dit over het algemeen zwaardere zaken betreft. In softdrugszaken wordt meer getransigeerd, 28% vs. 17% van de harddrugszaken en 11% van de "combi-zaken".

Bij een toename van het aantal harddrugszaken is het dus aannemelijk dat het aantal dagvaardingen zal toenemen. Wanneer verondersteld wordt dat dit een toename van 3%-punt van het huidig aantal softdrugszaken is², betreft het jaarlijks tot 275 extra dagvaardingen bovenop het huidige totaal van 12165 dagvaardingen voor Opiumwetdelicten (een toename van 2,25%).

Interessanter zijn de verschuivingen in afdoeningsmodaliteit. Er zijn grote verschillen in afdoening door de rechter van softdrugs- en harddrugszaken. In gemiddeld 55% van de voor de rechter gebrachte zaken wordt een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Voor softdrugszaken is dit slechts 6%. (Overige vonnissen zijn taakstraf, financiële transactie of geldboete). Uiteraard is het afhankelijk van de strafvorderingspraktijk en de sanctioneringspraktijk, maar in theorie kan deze

² Een toename van 61% (niveau softdrugs) naar 67% (niveau harddrugs) van de softdrugszaken en daar de helft van omdat hennepsteelt niet meetelt.

verschuiving leiden tot maximaal 1240 extra (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen per jaar³, bovenop het huidige totaal van gemiddeld 3000. De gemiddelde duur van een opgelegde vrijheidsstraf in een Opiumwetzaak in 2009 is 305 dagen. Gemiddeld over de jaren 2005 tot en met 2009 is dat 318 dagen. De maximale toename in detentiejaren is dan circa 1080 per jaar, van 2614 naar 3694. Zoals eerder opgemerkt is het voorgaande een globale inschatting van het keteneffect, waarbij bovendien de effecten op de vervolging (toename zaakszwaarte) nog niet zijn meegenomen. Voor een goede inschatting van de keteneffecten acht het College de uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek / business case noodzakelijk.

Eindconclusies en aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komt het College tot de volgende conclusies.

1. Het rapport van de Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet biedt onvoldoende basis om de aanbeveling met betrekking tot cannabis over te nemen. De Expertcommissie heeft zich bij de onderbouwing beperkt tot het schadelijkheids criterium. Aspecten als gevolgen voor de handhaving, de gevolgen voor het beleidsuitgangspunt van scheiding der markten, juridische aspecten en de algemene vraag van de haalbaarheid zijn door de Expertcommissie niet onderzocht.
2. De Expertcommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de gevolgen voor het coffeeshopbeleid, zoals het optreden verplaatsingseffecten, welke een ongewenst effect kunnen hebben op zowel de volksgezondheid als de ontwikkeling van illegale verkoop. Het College ziet een mogelijke forse invloed op het te voeren coffeeshopbeleid.
3. Het overnemen van de aanbeveling van de Expertcommissie zal leiden tot een aanzienlijke verzwaring van de belasting van de opsporing. Omdat het verschil in lichte en zware cannabis niet fysiek is waar te nemen zal bij aantreffen altijd het thc-gehalte moeten worden vastgesteld, teneinde te kunnen beoordelen of het een softdrugs- dan wel harddrugsdelict betreft. Dit geldt ook voor minder zware feiten, zoals bezit van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik. De benodigde opsporingsinspanningen zullen bij de beoordeling bagatelzaken onevenredig hoog zijn.
4. De strafrechtelijk juridische consequenties zijn door de Expertcommissie niet onderzocht. Met name de vraag van strafrechtelijke verwijtbaarheid van de

³ Gebaseerd op een toename van het aantal dagvaardingen met 2,25%, 55% van alle Opiumwetdelicten eindigend in (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf, gecorrigeerd voor hennepcultuurzaken (die niet meetellen).

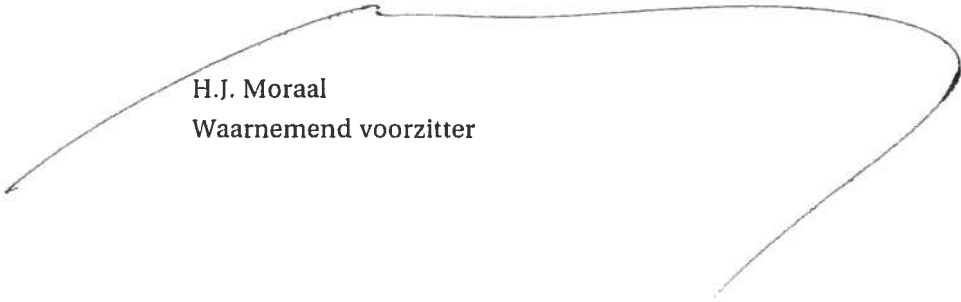
coffeeshophouder is van belang, aangezien het thc-gehalte vooralsnog alleen objectief is vast te stellen door specialistische laboratoria, waartoe hij geen toegang heeft.

5. Op basis van een globale berekening van de effecten van een hogere strafeis kan gesteld worden dat het overnemen van de aanbeveling niet alleen zal leiden tot een aanzienlijke verzwaring voor de opsporing, maar dat ook de vervolging en de executie aanzienlijk zwaarder belast zullen worden. De zwaarte van zaken neemt toe, met een grotere druk op de beschikbare celcapaciteit.

Gelet op deze conclusies adviseert het College u de aanbeveling met betrekking tot cannabis (aanbeveling 2c) van de Expertcommissie niet over te nemen. Mocht u toch overwegen de Minister te adviseren de aanbeveling over te nemen, dan wordt nadrukkelijk geadviseerd eerst een haalbaarheidsonderzoek / business case uit te voeren, met daarbij aandacht voor de eerder genoemde aspecten.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,



H.J. Moraal
Waarnemend voorzitter