

De tussendeur van de coffeeshop

Inleiding

Cannabis is na alcohol en tabak het meest ingeburgerde genotmiddel in Europa. Miljoenen Europeanen consumeren cannabis. Het gebruik van cannabis is in vele Europese landen niet strafbaar gesteld. Echter, alleen in ons land wordt in ongeveer 20% van alle gemeenten formeel een coffeeshop gedoogd. Cannabisproducten zijn hierdoor de facto legaal verkrijgbaar voor de consument. Vanuit het oogpunt van de volksgezondheid is ons gedoogbeleid een succes te noemen. Ondanks de vrije verkrijgbaarheid van cannabis is geen sprake van een grotere – of jongere gebruikersgroep dan in landen met een (veel) repressiever beleid.¹ Maar helaas is de aandacht voor de volksgezondheid op de achtergrond geraakt. Het accent is verschoven naar openbare orde aspecten.

Dat laat onverlet dat de coffeeshopbranche zich heeft ontwikkeld tot een volwaardige bedrijfstak. De branche vervult hierbij een sociale –, economische - en maatschappelijke rol van betekenis. Coffeeshops bieden werkgelegenheid en leveren belastingen en premies op. Ook trekken coffeeshops toeristen aan. Dit overigens niet alleen in de grenssteden. Een stad als Amsterdam oefent een enorme aantrekkingskracht uit op coffeeshoptoeristen. Een aanzienlijk deel van deze toeristen brengt geld in het laatje voor de middenstanders. Recente peilingen tonen aan dat een meerderheid van de samenleving kiest voor voortzetting van het coffeeshopbeleid.² Bij debatten over coffeeshopbeleid worden deze aspecten niet of nauwelijks belicht.

Naar mijn mening kan door de economische- en maatschappelijke realiteit bij de beleidsmatige benadering van een coffeeshop meer centraal te stellen een uitbreiding van het geldende gedoogbeleid worden bereikt zonder daarbij in strijd te handelen met geldende internationale gedragsverplichtingen.

¹ Zie jaarverslag 2008 van het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD).

² Zie o.a. AD 9 november 2008 “enquête coffeeshops”.

Ik zal eerst het ontstaan van de strafrechtelijke gedoogcriteria met u bespreken. Vervolgens bespreek ik kort de “achterdeurproblematiek” en de daarover gevoerde discussies.

Daarna schets ik een beeld van de dagelijkse praktijk en presenteer ik een mogelijke uitbreiding van het beleid waarmee het door velen in de uitvoeringspraktijk gevoelde hiaat kan worden verkleind.

1. Het coffeeshopbeleid.

Artikel 3 van de Opiumwet verbiedt de handel in cannabis. In de praktijk wordt de Opiumwet onder verwijzing naar in de Staatscourant gepubliceerd beleid niet in alle gevallen strafrechtelijk gehandhaafd.³ Er is sprake van coffeeshopbeleid dat voorziet in een gedeeltelijke regulering van de handel in cannabis. Onder strikte voorwaarden wordt de *verkoop* van cannabis in coffeeshops aan consumenten gedoogd.

Bij de beoordeling van de vraag of tegen een coffeeshop strafrechtelijk opgetreden dient te worden, gelden – zoals bekend - de navolgende gedoogcriteria:

A

Geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende coffeeshop.

H

Geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs in de coffeeshop voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden.

O

Geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten.

³ Staatscourant 2000, 250 en 2004, 246.

J

Geen verkoop en geen toegang aan personen jonger dan 18 jaar.

G

Geen verkoop van hoeveelheden van meer dan 5 gram per transactie, per dag en per persoon. Geen handelsvoorraad van meer dan 500 gram.

In 1991 is door de vergadering van procureurs-generaal het in de verschillende arrondissementen ontwikkelde “AHOJ-beleid” verheven tot landelijk beleid.⁴

Het G-criterium maakte van dit beleid toen nog geen deel uit. De maximale verkooptransactie bedroeg 30 gram. Dat is de hoeveelheid die sinds 1976 het wettelijk onderscheid markeert tussen misdrijf en overtreding. Formeel bedroeg de maximale handelsvoorraad destijds 30 gram. Aan de opsporing van voorraden cannabis in coffeeshops werd toen nog nagenoeg geen aandacht besteed. Toenmalig Procureur-Generaal Van Randwijck bracht in een kranteninterview naar buiten dat het Openbaar Ministerie geen interesse had in voor coffeeshops bestemde voorraden cannabis, maar in het voorkomen en bestrijden van overlast. In sommige gemeenten werd de aanwezigheid van een grotere handelsvoorraad openlijk gedoogd. In Roermond bijvoorbeeld 1 kilo.

Doordat de kleinhandel in cannabis werd gedoogd, besteedde de politie nauwelijks aandacht aan de opsporing van de (groot)handel in cannabis. Tijdens de IRT affaire in 1994 bleek zelfs dat justitie duizenden kilo's cannabis had doorgelaten. Deze affaire leidde tot een kentering in het beleid.

In 1994 verscheen het rapport van de Commissie Blok.⁵ De Opiumwet bood volgens deze commissie geen enkele ruimte voor het vaststellen van een voorraadcriterium.

⁴ Zie WODC, jaargang 19 augustus 1993, p. 7 e.v..

⁵ “Inzake Soft-Drugs Beleid in Nederland”, advies van mr. J.A. Blok, mr. Horstink-von Meyenfeldt, mr. van Asperen de Boer-Delescen, mr. van den Broek aan de Minister van Justitie.

In dat verband overwoog de commissie o.a.: *“het beleid is er niet op gericht de coffeeshouder aan te geven hoeveel klanten hij maximaal op een bepaald tijdstip mag bedienen”*.

In de nota *“Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering”* – beter bekend als de Paarse drugnota - werd expliciet onderkend, dat de gedoogde coffeeshops qua karakter uiteen lopen *“van op massaverkoop gerichte shops in de steden, buurt- of jongerenshops waar vaste bezoekers tafelvoetbal spelen, tot schimmige achteraf gelegenheden”*. Het commerciële karakter van de coffeeshop zou volgens deze nota overal de overhand hebben gekregen.⁶

De *“Paarse drugnota”* bevat desondanks geen voorstellen om deze door de regering vastgestelde ontwikkeling te keren. Wel werd in deze nota de *“vijfgrams-norm”* geïntroduceerd. Hiermee werd kort gezegd beoogd de export van in coffeeshops aangekochte cannabis – met name in de grensstreken - tegen te gaan.⁷ Verkopen van cannabis aan buitenlanders van *“groter dan enkele grammen”* zouden zo goed als zeker voor de export bestemd zijn. Door de transacties te beperken tot een gebruikershoeveelheid van maximaal 5 gram is voorkomen, dat coffeeshophouders zich hoeven af te vragen wat het reisdoel is van hun klanten en of deze voornemens zijn cannabis naar een ander land te vervoeren.

De nota maakt duidelijk dat het de buitenlandse bezoekers zijn die het op deze wijze lastiger wordt gemaakt een voor de export bestemde voorraad aan te schaffen. Aan de coffeeshouder zijn in dit verband geen verdere beperkingen gesteld.⁸

De regering kondigde in de *“Paarse drugnota”* aan dat de richtlijnen voortaan ook de aanwezigheid van een voorraad van maximaal enkele honderden grammen cannabis in coffeeshop ongestraft mogelijk zouden maken. De nota stelt daarbij geen paal en perk aan de maximaal per dag te verhandelen hoeveelheden cannabis.

⁶ Zie Bijl. Hand. II, Z. 1994-1995, 24 077, paragraaf 4.3.: *“Regulering van de coffeeshops”*.

⁷ Zie voor uitgebreide achtergrondinformatie Mr. T. Blom, *“Drugs in het recht, recht onder druk”*, Deel 1, p. 159 t/m p. 168.

⁸ Zie Bijl. Hand. II, Z. 1994-1995, 24 077, paragraaf 4.3.: *“Drugstoerisme”*.

De voorraadnorm is met andere woorden niet als een dagmaximum geformuleerd. In 1996 werd in de Aanwijzing Opiumwet aan het “AHOJ-beleid” het “G-criterium” toegevoegd.

Duidelijk is dat het coffeeshopbeleid zich van meet af aan uitdrukkelijk heeft beperkt tot die activiteiten die zich binnen de coffeeshop afspelen. Het beleid regelt in het geheel niets ten aanzien van ondersteunende handelingen.

Hierbij valt niet alleen te denken aan het produceren van cannabis, maar ook aan het inkopen van cannabis, het in voorraad houden van cannabis, het verpakken en versnijden van cannabis, het vervoeren van de cannabis naar de coffeeshop.

2. De achterdeurproblematiek.

Aangezien de overheid niet gedooft dat coffeeshophouders cannabis produceren en/of inkopen ten behoeve van de bevoorrading van hun coffeeshop betekent dit dat bij ontdekking van deze handelingen de Officier van Justitie in de praktijk strafvervolging instelt. Als de strafrechter vervolgens vaststelt dat de Opiumwet is overtreden, legt hij aan de dader (de coffeeshophouder en/of zijn personeelslid) een straf op. Het gaat dan immers om een niet gedoogde overtreding van de Opiumwet. Dit levert een paradoxale situatie op die wringt.

Aan de ene kant wordt de verkoop van cannabis gedoogd, maar aan de andere kant wordt de productie van cannabis en de bevoorrading van de coffeeshop niet mogelijk gemaakt. Deze problematiek, die in de loop der jaren al veel discussiestof heeft doen oplaaien, wordt gewoonlijk aangeduid als de achterdeurproblematiek.

3. Achterdeur discussies.

In de beginjaren negentig leek aanvankelijk serieus te worden nagedacht over het legaliseren van cannabis. Toen in 1995 de “Paarse Drugnota”⁹ verscheen, woedde er een drugsruzie tussen Nederland en Frankrijk. President Chirac had de aanval op het in zijn ogen veel te liberale Nederlandse drugsbeleid hard ingezet. Dat had effect. Plannen voor verdergaande regulering van de coffeeshops verdwenen in de kast. Nederland maakte een pas op de plaats. De beleidsmakers onderkenden dat het coffeeshopbeleid wellicht nog “enige inconsistenties” zouden bevatten, maar eindigden de Paarse drugnota met de vaststelling dat drugbeleid nu eenmaal geen oefening in de logica is!

Op 20 juni 1998 werd op een door de Vereniging Nederlandse Gemeenten georganiseerd symposium door de Stichting Drugsbeleid een plan ter regulering van de hennepteelt gepresenteerd. Het plan is als brochure uitgegeven onder de titel “*Coffeeshop uit de schaduw*”.¹⁰ Hiermee werd een politieke discussie over de zogenoemde achterdeur van de coffeeshop in gang gezet.

Tijdens het mondelinge vragenuur op 8 juni 1999 beloofde de Minister van Justitie de Tweede Kamer een notitie aan te bieden waarin zou worden ingegaan op de (on)mogelijkheid tot het houden van lokale experimenten met de zogenoemde achterdeur van coffeeshops. Bij brief van 7 april 2000 bood de Minister van Justitie de notitie “*het pad naar de achterdeur*” aan de Tweede Kamer aan.¹¹ Samenvattend luidde de conclusie van deze notitie, dat de regering niet voornemens was het geldende gedoogbeleid voor softdrugs te verruimen, door een opening te maken voor de legale teelt van nederwiet.

⁹ “Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering”.

¹⁰ Zie: <http://www.drugsbeleid.nl/nederlands/index.html>.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 077, nr. 75.

Op 27 juni 2000 werd met een meerderheid van één stem in de Tweede Kamer de motie-Apostolou cs aangenomen. In deze motie werd de regering opgedragen te bevorderen dat – in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de opiumwet – richtlijnen zouden worden ontwikkeld op basis waarvan de productie van nederwiet en de toelevering daarvan aan coffeeshops zou worden geregeld.¹² De regering heeft geweigerd deze motie uit te voeren.

Daarmee was de politieke discussie rondom dit onderwerp nog niet ten einde.

Op 11 februari 2005 verscheen een artikel in het Nederlands Juristenblad van Mark Teurlings en Peter Cohen onder de titel “*het regelen van de “achterdeur” van coffeeshops*”.¹³ Hierin werd betoogd dat het juridisch mogelijk is om de productie - en aanvoer van cannabis naar coffeeshops op legale wijze te regelen. De schrijvers erkenden dat een dergelijke regeling niet eenvoudig is, maar geruststellend merkten zij op dat daar waar een wil is langs internationaal en nationaal spoor een weg is te vinden.

Op 18 maart 2005 publiceerde het Dagblad de Limburger een bijdrage van de Maastrichtse burgemeester Gerd Leers waarin deze pleit voor regulering van teelt en handel van cannabis ten behoeve van coffeeshops. Leers kwam met dit onderwerp diverse malen in de publiciteit.

Hij zocht contact met burgemeesters van grensgemeenten in België en Duitsland en hield een lezing over dit onderwerp in Brussel. De achterdeur van de coffeeshop kwam hierdoor opnieuw op de (internationale) politieke agenda te staan.

Op 28 april 2005 heeft de Tweede Kamer twee moties aanvaard, van de leden Albayrak (PvdA) en Van der Ham (D66). In deze motie werd de regering onder andere verzocht nieuwe scenario's te onderzoeken voor het oplossen van de “achterdeurproblematiek”.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 077, nr. 78

¹³ NJB, afl. 6 blz. 298-302.

De regering zou daarin de mogelijkheid dienen te betrekken om zogenoemde “**BIGH LB-criteria**” voor deugdelijke cannabistelers te ontwikkelen:

- Boekhouding;
- Informatie-verstrekking;
- Geen bestrijdingsmiddelen;
- alleen Hennepplanten verbouwen;
- alleen Leveren aan coffeeshophouders en
- deugdelijke Bedrijfsvoering.

Ook zou de regering de mogelijkheid van kleinschalige experimenten met regulering van de achterdeur van coffeeshops toe dienen te staan, zodat de voor- en nadelen hiervan in de praktijk zouden kunnen worden onderzocht. Opnieuw maakte de regering duidelijk niet mee te willen werken aan het reguleren van de hennepcultuur ten behoeve van het coffeeshopbeleid. Wel zegde de regering toe dat er een studie zou plaatsvinden naar de juridische mogelijkheden voor het toestaan van een experiment zoals in de motie voorgesteld.¹⁴

In december 2005 heeft het T.M.C. Asser Instituut geconcludeerd dat de twee onderzochte relevante VN-verdragen en het toepasselijke recht van de Europese Unie geen ruimte bieden voor het toestaan van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops. De toegestane teelt van cannabis is beperkt tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.¹⁵

Het meest opvallende aan de gevoerde achterdeur discussies is dat daarbij telkens het accent is gelegd op het reguleren door middel van de gecontroleerde teelt van hennep. De tegenstanders van verdere regulering kunnen zich daardoor eenvoudig op het standpunt (blijven) stellen dat de internationale verdragen die Nederland als verdragspartij is aangegaan dit eenvoudigweg niet toestaan.

Er wordt op deze wijze geen enkele stap voorwaarts geboekt.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 077, nr. 170

¹⁵ De studie van het T.M.C. Asser Instituut is getiteld: Experimenteren met het Gedogen van de Teelt van Cannabis ten Behoeve van de Bevoorrading van Coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten.

Deze impasse kan naar mijn mening worden doorbroken. Bovendien wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de tegenstrijdigheden in het huidige beleid alleen op de productie zien.

Als eerste moet onder ogen worden gezien dat coffeeshophouders in verreweg de meeste gevallen niet zelf cannabis produceren. Gewoonlijk kopen zij hun cannabis in bij derden. Door als vertrekpunt de productie van cannabis te kiezen, wordt een eerste logische tussenstap over het hoofd gezien.

De uitkomst van de in november 2008 in Almere georganiseerde wiettop geeft m.i. een aanknopingspunt om geredeneerd vanuit de coffeeshop tot een vergaande regulering te komen. In hun slotverklaring stelden de burgemeesters onder andere dat “het noodzakelijk is over te gaan tot regulering en beheersing van de achterdeur (productie en handel)” .

Dat laatste aspect – de handel en bevoorrading – merk ik aan als de tussendeur van de coffeeshop. De achterdeur plaats ik in het licht van de productie.

Het accent bij de tussendeur ligt op alle niet gedoogde handelingen met betrekking tot cannabis, die nodig zijn om een coffeeshop te kunnen exploiteren met uitzondering van de productie van cannabis.

Voor het reguleren van de tussendeur kunnen valide juridische argumenten worden aangedragen.

4. De sociale en fiscale realiteit.

De coffeeshopbranche schept werkgelegenheid. In een coffeeshop werken in de regel meerdere personeelsleden. Werkgevers zijn over hun personeelsleden loonheffing en sociale premies verschuldigd. Coffeeshophouders en hun personeelsleden handelen formeel gezien in strijd met de Opiumwet. Zo lang zij de vastgestelde gedoogcriteria naleven worden zij gedoogd, maar is dat voldoende om te kunnen spreken van rechtmatige rechtshandelingen?

Met andere woorden is een arbeidsovereenkomst waarin de coffeeshophouder zijn personeelslid opdraagt cannabis te verkopen wel rechtsgeldig? Deze vraag is centraal gesteld in diverse procedures waarbij de plicht tot het afdragen van premies en loonheffing namens de coffeeshophouder werd betwist.

Zowel de belastingkamer van de Hoge Raad als de Centrale Raad van Beroep liet zich bij beantwoording van deze vraag leiden door de economische en maatschappelijke realiteit.¹⁶ Het jarenlang geldende gedoogbeleid heeft er kennelijk toe geleid dat aan de formele inbreuk op de Opiumwet minder betekenis moet worden gehecht. De arbeidsovereenkomst tussen een coffeeshophouder en zijn verkoper van cannabis is rechtsgeldig en leidt tot belasting- en premieafdracht.

Maar hoe is dit bij situaties waarin het personeelslid uitsluitend handelingen verricht, die bij wet zijn verboden en die niet worden gedoogd?

Personeelsleden van een illegale hennepteler beschikten volgens de Centrale Raad van Beroep niet over een rechtsgeldige arbeidsovereenkomst.¹⁷ In dat geval kon geen premieplicht worden aangenomen.

Een personeelslid van een coffeeshop dat cannabis vervoert naar de coffeeshop of deze cannabis buiten de coffeeshop verkoopklaar maakt door deze te versnijden en te verpakken handelt in strijd met de Opiumwet en kan geen beroep doen op enig gedoogbeleid. Kan met deze wetenschap dan nog wel sprake zijn van een rechtsgeldige arbeidsovereenkomst? Ja, oordeelde de Centrale Raad van Beroep op 5 augustus 2004¹⁸. Hierbij overwoog de hoogste bestuursrechter:

1. dat de beschreven handelingen onlosmakelijk zijn verbonden aan de gedoogde verkoop van cannabis in coffeeshops en
2. dat deze handelingen onmiskenbaar worden verricht ten behoeve van die gedoogde verkoop.

¹⁶ Zie de uitspraak van de CRvB van 21 februari 2002, AB 2002/207 en het arrest van de Hoge Raad van 6 december 2002, LJN AE 4473.

¹⁷ Zie de uitspraak van de CRvB van 28 februari 2002, AB 2002/206.

¹⁸ LJN: AQ6684.

Dit is een uiterst logische en juridisch verantwoorde redenering, waarvoor veel valt te zeggen. De coffeeshophouder en zijn personeel worden immers dagelijks in een onmogelijke spagaat gedwongen. Om de gedoogde handelingen in de coffeeshop te kunnen verrichten, moeten zij buiten de coffeeshop een inbreuk maken op de Opiumwet. Het beleid schiet in dit opzicht duidelijk tekort. De Centrale Raad van Beroep loste dit hiaat eenvoudig op.

5. De strafrechtelijke behandeling van achterdeur activiteiten.

Hanteert de strafrechter dezelfde logica als de Centrale Raad van Beroep? Het antwoord is neen.

Geregeld wordt gesteld dat aan de achterdeur van de coffeeshop door politie en justitie geen prioriteit wordt toegekend. Hierdoor ontstaat bij velen de indruk dat de coffeeshophouders en hun personeel (nagenoeg) geen risico lopen als zij niet gedoogde handelingen verrichten, die onlosmakelijk zijn verbonden aan de gedoogde exploitatie van een coffeeshop en die uitsluitend met het oog op gedoogde verkoop van cannabis worden verricht. Schijn bedriegt echter!

In de dagelijkse praktijk lopen coffeeshophouders en hun personeelsleden geregeld tegen de lamp bij het uitvoeren van werkzaamheden aan de tussendeur van de coffeeshop. Als de strafrechter aan de hand van wettig en overtuigend bewijs vaststelt dat de Opiumwet is overtreden en de verdachte daarvoor strafbaar is, volgt een veroordeling (strafoplegging).

Het Gerechtshof te Amsterdam behandelde op 9 maart 1999¹⁹ het door een medewerker van een coffeeshop ingesteld hoger beroep. De man was door de politie betrapt toen hij met zijn scooter de voorraad van minder dan 500 gram van een coffeeshop vervoerde. De Politierechter die in eerste aanleg vonniste, oordeelde dat de cannabis aan het verkeer moest worden onttrokken.

¹⁹ Parketnummer: 23-003330-97

Het personeelslid van de coffeeshop werd door hem weliswaar schuldig bevonden aan overtreding van de Opiumwet, maar hem werd geen straf opgelegd. Tegen dit vonnis stelde het personeelslid beroep in.

Het Gerechtshof vernietigde het vonnis van de Politierechter en veroordeelde het personeelslid tot betaling van een geldboete van destijds f 500,--. Daar waar gedoogbeleid ontbreekt, maar door de strafrechter is vastgesteld dat de wet is overtreden, volgt dus in beginsel een straf.

Dat strafrechters soms worstelen met dit vraagstuk blijkt uit het vonnis van de Politierechter van de Rechtbank te Almelo van 28 december 2000²⁰. Deze politierechter overwoog:

“Vooropgesteld moet blijven dat beleidslijnen niet gelden als algemeen verbindende voorschriften, omdat zij niet krachtens enige wetgevende bevoegdheid zijn gegeven. Zou in de wet bepaald zijn dat het aanwezig hebben van hashish en/of marihuana tot 500 gram niet strafbaar is, dan zou verdachte met zijn handelsvoorraad groter dan 500 gram een strafbaar feit hebben gepleegd en ook zelf strafbaar zijn. Nu is de situatie evenwel zo dat verdachte en zijn mede-coffeeshophouders een voorraad mogen hebben tot 500 gram zonder dat justitie ingrijpt ofschoon zulks strijdig is met de wet.

Het is dus ook niet zo als bijvoorbeeld in de fraudesfeer, waar tot een bepaald fraudebedrag getransigeerd wordt, waarna strafvervolging volgt, hier is de situatie zo dat van 0 tot 500 gram niets gebeurt en vervolgens justitieel wordt ingegrepen boven 500 gram alles gebaseerd op een beleidslijn.

De grens van 500 gram is volstrekt willekeurig en bijvoorbeeld niet ingegeven door veiligheids- of gezondheidsredenen (de coffeeshop-houder mag per transactie niet meer dan 5 gram verkopen)

²⁰ LJN: AA9645.

Door zoals in de onderhavige zaak toch te gaan vervolgen boven de willekeurige grens van 500 gram handelt naar het oordeel van de politierechter het Openbaar Ministerie in strijd met de beginselen van een behoorlijk procesrecht en dient de verdachte te worden ontslagen van rechtsvervolging.”

Deze uitspraak heeft geen navolging gevonden.

Wel zien we in de praktijk dat door de gesignaleerde paradox de magistratuur bij de strafoplegging in de regel begrip toont voor de coffeeshophouder en zijn personeelsleden.

Bij voorraden van vele tientallen kilo's wordt slechts zelden een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In de regel worden geldboeten en/of werkstraffen opgelegd. Hierbij dient te worden bedacht dat ook deze straffen leiden tot het ontstaan van een strafblad! Zelfs als de strafrechter in zijn oordeel begrip laat doorklinken voor de onmogelijke positie waarin de coffeeshophouder verkeert.

Doordat er steeds meer prioriteit wordt toegekend aan de bestrijding van hennepcultuur en hennephandel stuit de politie steeds vaker op voorraden, die door en/of in opdracht van coffeeshophouders worden aangehouden ter bevoorrading van coffeeshops.

De belastingdienst bezoekt in het kader van een landelijk project coffeeshops op zeer regelmatige basis coffeeshops en stelt structureel boekenonderzoeken in. Op de belastingdienst rust de plicht om (boekhoudkundige) voorraden van meer dan 500 gram cannabis actief te melden bij de convenantpartners (politie, justitie en gemeente).²¹ Het risico dat bedrijfsvoorraden van coffeeshops worden opgespoord, is ook hierdoor aanzienlijk gestegen.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, Aanhangsel 2531 e.v..

Hoe transparanter de coffeeshophouder zich jegens de overheid opstelt hoe groter het risico is dat hij wordt opgespoord en bestraft. Dat wringt nu de gepubliceerde gedoogcriteria uitdrukkelijk geen voorwaarden stellen aan de maximaal per dag te verkopen hoeveelheid cannabis. De “500 gram norm” is namelijk niet als dagmaximum geformuleerd.

Ook de strafrechtpraktijk en fiscale praktijk geeft naar mijn mening aanleiding tot een verdere regulering van het coffeeshopbeleid. Zeker als we de mogelijke bestuurlijke gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling van een coffeeshophouder onder ogen zien.

6. De gevolgen van strafrechtelijke vervolging.

Een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wegens het aanwezig hebben (in voorraad houden) of vervoeren van een hoeveelheid cannabis geeft aanleiding tot een fiscale correctie. Op grond van het bepaalde in art. 3.14 Wet Inkomstenbelasting 2001 zal de belastingdienst na een strafrechtelijke veroordeling de inkoopkosten van de inbeslaggenomen cannabis niet als aftrekbare kosten aanmerken. Dat komt feitelijk neer op een dubbele bestraffing.

Een coffeeshophouder moet op grond van de in vele gemeenten geldende gemeentelijke verordening voldoen aan gedragseisen. Hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Op basis van onherroepelijke veroordelingen wegens overtreding van de Opiumwet kunnen vergunningen van coffeeshophouders worden geweigerd en/of ingetrokken. Veroordeelde personeelsleden kunnen als beheerder worden geweigerd.

Ook in het kader van de toepassing van de Wet BIBOB kan een veroordeling ter zake van overtreding van de Opiumwet nadelige gevolgen hebben. Deze situatie is onwenselijk, omdat deze geen recht doet aan de onmogelijke positie waarin de coffeeshophouder verkeert. De coffeeshophouder wordt geen enkele mogelijkheid geboden om straffeloos de inkoop- en vervoers activiteiten te verrichten die hij moet verrichten om gedoogd te kunnen exploiteren.

We zagen dat de Centrale Raad van Beroep begrip toont voor de personeelsleden van gedoogde coffeeshops. Dit begrip leidt tot de afdracht van sociale premies over het salaris van werknemers. Ook als deze zich bezighouden met tussendeur activiteiten! De strafrechter toont dit vergaande begrip in de praktijk niet. Dat is gelet op de werkwijze van de strafrechter begrijpelijk, omdat beleid op dit punt ontbreekt.

Veroordelingen van coffeeshophouders kunnen vergaande gevolgen hebben waardoor zelfs het voortbestaan van hun coffeeshop op het spel kan staan. Hierdoor komen werknemers op straat te staan. Het gevolg van de marktwerking is dat voor ieder gedoogd verkooppunt meerdere illegale verkooppunten in de plaats komen of dat de handel zich verplaatst. Het vaststellen van tussendeur beleid kan dit voorkomen.

7. Tussendeur beleid.

Tussendeur beleid kan op lokaal niveau in de driehoek (politie, justitie en gemeente) worden vastgesteld. Afgesproken kan worden dat tussendeur activiteiten geen aanleiding geven tot strafrechtelijk en bestuurlijk optreden. Het opportuniteitsbeginsel vormt voor de Officier van Justitie de wettelijke basis voor het vaststellen van dergelijke beleidsafspraken. Het criterium voor het achterwege blijven van optreden, is door de Centrale Raad van Beroep al gegeven en kan eenvoudig worden overgenomen.

De politie kan van de driehoek een aanwijzing krijgen om ontdekte handelingen die onlosmakelijk zijn verbonden aan de gedoogde verkoop van cannabis in coffeeshops en die onmiskenbaar ook worden verricht ten behoeve van die gedoogde verkoop in samenspraak met de Officier van Justitie te seponeren.

De burgemeester is op grond van artikel 13b van de Opiumwet bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang bij bepaalde overtredingen van de Opiumwet. Deze bevoegdheid is uitgebreid tot iedere lokaliteit (waaronder woningen).

Als daarin een handelsvoorraad cannabis, die bestemd is voor de bevoorrading van een coffeeshop, wordt aangetroffen kan sluiting volgen. Artikel 13b van de Opiumwet vormt voor de burgemeester de wettelijke basis voor het vaststellen van handhavingsbeleid in het geval de aangetroffen voorraad bedoeld is voor een gedoogde coffeeshop. De burgemeester kan hierbij vooraf formuleren in welke gevallen en onder welke voorwaarden geen bestuursdwang wordt toegepast.

De juridische argumenten die bij herhaling zijn aangevoerd om experimenten aan de achterdeur te blokkeren gaan hier niet op. De regulering van de tussendeur dient een openbare orde belang en vergroot de transparantie van de coffeeshopbranche. Het voorgestelde beleid heeft geen nadelige invloed op het buitenland, omdat er voor wat betreft de gedoogde verkoop van cannabis niets verandert aan het coffeeshopbeleid. Het voorgestelde beleid neemt slechts een storende inconsistentie weg.

Bij de nadere invulling van dit beleid kunnen heldere voorwaarden worden gesteld. De beschreven handelingen moeten onlosmakelijk zijn verbonden aan de gedoogde verkoop van cannabis in de coffeeshops en deze handelingen moeten onmiskenbaar worden verricht ten behoeve van die gedoogde verkoop.

De strafbare handelingen die aan de tussendeur plaatsvinden en die onlosmakelijk zijn verbonden aan de gedoogde verkoop zijn:

- * het inkopen van cannabis;
- * het vervoeren van ingekochte cannabis;
- * het bewaren van cannabis;
- * het verkoopklaar maken van cannabis;
- * het vervoeren van verkoopklaar gemaakte cannabis naar de coffeeshop;
- * het na sluiting van de coffeeshop vervoeren van cannabis vanuit de coffeeshop;

Het is voor de continuïteit van de coffeeshopbranche van belang dat een coffeeshophouder in kwantitatief en kwalitatief opzicht telkens over voldoende cannabis beschikt. Bij het ontbreken van handelsvoorraad ontstaat stagnatie bij de verkoop van cannabis. Dat geeft aanleiding tot zwerfgedrag van klanten wat in het belang van de openbare orde en de volksgezondheid moet worden voorkomen. Met de beleidsafspraken die ik voor ogen heb, wordt dus een gerechtvaardigd hoger doel gediend.

Dat de genoemde strafbare handelingen onmiskenbaar worden verricht ten behoeve van de verkoop van cannabis vanuit een coffeeshop waarvoor vergunning is verleend kan als volgt blijken c.q. worden gecontroleerd:

- * de handeling is verricht door de eigenaar van een vergunninghoudende coffeeshop of door iemand die aantoonbaar werkzaam is voor een dergelijke coffeeshop;
- * uit de administratie van de coffeeshop blijkt dat de handelingen onlosmakelijk zijn verbonden aan een gedoogde coffeeshop;
- * de inkoop van cannabis en/of de voorraad cannabis is volledig geadministreerd in de bedrijfsadministratie van de coffeeshop;
- * er is sprake van een redelijke verhouding tussen de aangetroffen hoeveelheid cannabis en de geboekte omzet in de coffeeshop.

In dit kader kan aan de belastingdienst als convenantpartner een toezichthoudende taak worden toebedeeld. Het is bij uitstek de belastingdienst die kan beoordelen of een voorraad cannabis op correcte wijze in de boekhouding is verantwoord en of deze in redelijke verhouding tot de gedoogde verkoop van cannabis staat. Deze afstemming vergroot de transparantie van de coffeeshop, zodat de integriteit van de coffeeshophouder nog beter kan worden beoordeeld.

8. Stelling.

Het huidige coffeeshopbeleid tast vanwege zijn vele inconsistenties de geloofwaardigheid van de overheid aan.

Mr drs. André Beckers
Advocaat te Maastricht