

# Nederland is klaar om te reguleren; nu de landelijke politiek nog

Cannabis mag in Nederland wel verkocht, maar niet geteeld worden. Volgens een onderzoek van Motivaction is 70% van de Nederlanders voor regulering van de cannabisteelt. De vraag is natuurlijk of dit gezien alle internationale afspraken wel mogelijk is.

**TOM BLICKMAN**

*Onderzoeker bij het Transnational Institute*

'Het failliet van het gedogen', zo presenteerde de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid, ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), haar rapport in november 2015.<sup>1</sup> De werkgroep bestond uit een aantal lokale bestuurders uit verschillende partijen die er verschillende opvattingen op nahielden over de regulering van cannabis. Het rapport is in feite de eindconclusie van dit debat: gedogen, ooit de (tijdelijke) oplossing van het 'cannabisprobleem', werkt niet meer.

2016 is de veertigste verjaardag van het officiële gedoogbeleid. In 1976 presenteerden de toenmalige ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Dries van Agt en Irene Vorrink, de wijziging van de Opiumwet. Vanaf toen werd er een formeel onderscheid gemaakt tussen drugs met een aanvaardbaar (cannabis) en een onaanvaardbaar risico (heroïne etc.) en werd de bestaande praktijk van het gedogen ook strafrechtelijk mogelijk gemaakt. Dat laatste werd in de loop der jaren

verder verfijnd tot de AHJOG-I criteria via de richtlijnen van het Openbaar Ministerie.

De toenmalige ministers waren zich echter terdege bewust van de beperkingen van het nieuwe drugsbeleid door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 van de Verenigde Naties. In een brief aan de Tweede Kamer van 4 januari 1974 schreven zij: 'De Regering zal in internationaal overleg nagaan of het mogelijk is met name het Enkelvoudig Verdrag aldus te wijzigen dat het nationale staten vrij staat, indien zij dit wensen, een afzonderlijk regime in te voeren voor henneproducten.'<sup>2</sup>

De regering nam inderdaad stappen om tot een wijziging van het Enkelvoudig Verdrag te komen, maar stootte haar neus al gauw bij landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden, alsmede bij de International Narcotics Control Board (INCB).

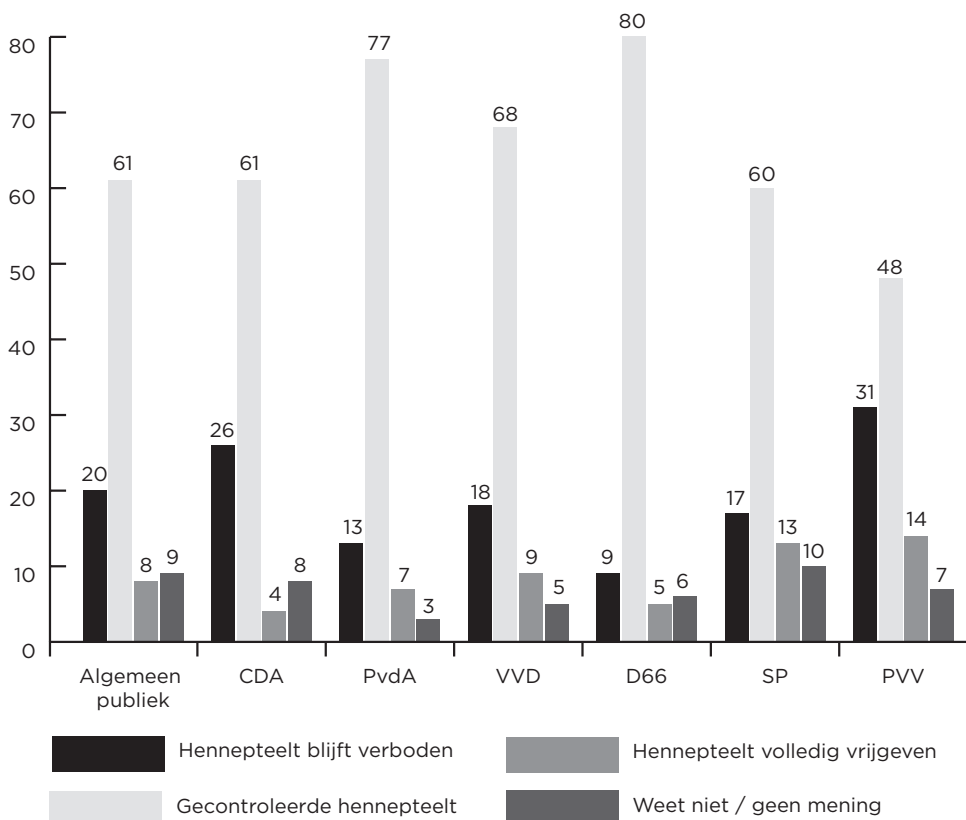
'Teelt, handel en gebruik van wiet moet strafrechtelijk irrelevant worden. Dat is de enige oplossing,' zegt voormalig CDA-premier

Dries van Agt nog steeds.<sup>3</sup> 'Dit is een kraakhelder signaal aan de politiek. Los het probleem van de illegale bevoorrading van coffeeshops op.' Van Agt en zijn ambtenaren waren ervan uitgegaan dat het wettelijke onderscheid tussen harddrugs en softdrugs een eerste stap was op weg naar legalisering van cannabis. 'Wij zagen wel dat er op het punt van de handel een acrobatische toer moest komen om deze wet te realiseren voor zijn werkelijke doel: cannabis weghalen uit de criminele sfeer.' Maar tot op de dag van vandaag is dat niet gebeurd.

### *Nederland is klaar om te reguleren*

Een 'position paper' van het VNG-bestuur omarmt het rapport van de werkgroep dat oproept tot een consistent beleid voor de hele keten (productie, verkoop en gebruik) en pleit voor een landelijk programma waarin Rijk, Openbaar Ministerie, politie en lokaal bestuur samen een aantal experimenten uitvoeren.<sup>4</sup> In juni dit jaar steunde 89,5% van de gemeenten deze oproep van de VNG tot modernisering van het cannabisbeleid.

**Figuur 1** Draagvlak gecontroleerde teelt naar stemgedrag 2012



Het aantal respondenten dat in 2012 op GroenLinks, ChristenUnie, Partij vd Dieren of 50PLUS stemde was te gering om betrouwbare uitspraken over te doen.

Ook de publieke opinie ondersteunt de regulering van de cannabisteelt. Volgens een onderzoek van Motivaction is 70% van de Nederlandse bevolking het eens met de regulering; 61% is voorstander van gecontroleerde teelt en 9% voor het volledig vrijgeven.<sup>5</sup> Het onderzoek toont aan dat als de politieke partijen hun eigen kiezers serieus zouden nemen, er in de

## Ook de publieke opinie ondersteunt de regulering van cannabisteelt

Tweede Kamer een overweldigende meerderheid zou zijn voor het reguleren van de teelt van cannabis. Zelfs een grote meerderheid van de kiezers van de VVD en het CDA staat achter regulering.

Verder zijn ook de redenen waarom Nederlanders voor zijn interessant: vermindering van de overlast van illegale kwekerijen (55%), hennepsteelt is niet langer interessant voor criminele organisaties (54%) en het maakt een eind aan een tegenstrijdig beleid (37%). De kiezer heeft dus donders goed door wat de landelijke politiek weigert op te lossen. Gevraagd naar de prioriteiten van de politie vindt slechts 5% van de Nederlanders dat de politie zich moet bezighouden met hennepsteelt; de aanpak van geweldsdelicten staat een stuk hoger op de lijst (61%).

De rechterlijke macht krijgt zo langzamerhand ook genoeg van het onvermogen van de landelijke politiek om het cannabisbeleid te regelen. Er zijn inmiddels talloze vonnissen waarin een rechterlijk pardon wordt uitgesproken wat betreft een grotere handelsvoorraad dan de huidige 500 gram die vanwege de AHJOG-I criteria wordt gedoogd.<sup>6</sup> Op basis van zo'n kleine handelsvoorraad valt geen coffeeshop te runnen. In april 2005 vatte Jules Wortel, toenmalig raadsheer in de Hoge

Raad, het denken van de rechterlijke macht al eens goed samen: 'Ik ben ervan overtuigd dat de toekomstige historicus die ons tijdperk gaat beschrijven zich, wat onze moeizame relatie met "cannabis sativa L" betreft, zal verbazen over de geldverslindende koppigheid waarmee wij, organen van justitie, met een onuitvoerbare opdracht blijven rondtobben.'<sup>7</sup> De hennep overspoelt het Nederlands rechtssysteem, constateerde *NRC Handelsblad* onlangs nog.<sup>8</sup> De rechters kunnen alle zaken nauwelijks meer aan.

### *Ontbreken van materiële wederrechtelijkheid*

Gezien de steun voor regulering in de publieke opinie en democratisch gekozen gemeenteraden, en de weerzin bij de rechterlijke macht, is het de vraag of het huidige cannabisbeleid van het kabinet zo langzamerhand niet leidt tot het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid ten aanzien van wietkwekers die zich zoveel mogelijk aan het maatschappelijk aanvaardbare houden. Van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid kan sprake zijn als de belangen die de overtreden bepaling geacht wordt te beschermen niet gediend zijn bij strikte gehoorzaamheid aan de wet. Deze kwestie wordt op het moment uitgevochten in de Nederlandse rechtbanken.

Belangrijk zijn de vonnissen tegen wietkwekers uit het Groningse Bierum die in alle openheid kweekten voor gedoogde coffeeshops, netjes hun elektriciteitsrekening betaalden en hun inkomsten opgaven aan de Belastingdienst. De Rechtbank in Groningen verklaarde in oktober 2014 de telers wel schuldig, maar legde geen straf op omdat de teelt veilig en verantwoord had plaatsgevonden. Verder gaf de rechter ook een duidelijk signaal over de groeiende onvrede onder rechters over het huidige beleid: 'De Rechtbank acht in dit kader van belang dat er in Nederland – in weerwil van het verbod in de Opiumwet – sprake is van een beleid waarbinnen verkoop van softdrugs van door de overheid gedoogde

coffeeshops, gedoogd wordt. Nu de verkoop van softdrugs uit deze coffeeshops gedoogd wordt, impliceert dit ook dat de coffeeshops bevoorraad worden en mitsdien dat ten behoeve van die aanvoer, ook geteeld wordt. Over de vraag hoe die bevoorrading dan plaats moet vinden laat het beleid zich niet uit.<sup>9</sup>

Het vonnis werd echter vernietigd door het Hof in Leeuwarden. Volgens het Hof zou er geen sprake zijn van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid zoals de Groningse Rechtbank had beslist, dat wil zeggen dat in Nederland wietteelt 'niet meer als een strafbaar feit wordt beleefd en dien ten gevolge strafoplegging door de samenleving in brede zin als onrechtvaardig wordt ervaren'. Het Hof stelde dat vast moet staan dat er 'een hoge mate van maatschappelijke consensus is over de voorwaarden waaronder de hennep teelt gedoogd zou kunnen worden', en die is er volgens het Hof niet. De rechters zijn niet van mening dat de 'brede maatschappelijke discussie thans zo ver is gevorderd dat het telen van hennep niet langer strafbaar geacht moet worden'.<sup>10</sup>

In de zaak tegen Nederlands bekendste ideële wietkweker, Doede de Jong, besliste hetzelfde Hof echter wel voor een rechterlijk pardon.<sup>11</sup> In de Bierumse zaak is beroep in casus ingesteld dat waarschijnlijk in het najaar voor de Hoge Raad komt.<sup>12</sup> Gezien de duidelijke steun van de VNG en de publieke opinie voor een regulering wordt het interessant wat de Hoge Raad gaat beslissen. Concluderen dat de 'brede maatschappelijke discussie' nog niet zo ver gevorderd is dat hennep teelt niet langer strafbaar is, lijkt welhaast onmogelijk.

Desondanks nam de Tweede Kamer in mei 2015 met krappe meerderheid (75-70) de motie-Oskam aan, die de regering verzocht 'gemeenten geen enkele ruimte te geven om onderzochte plannen naar gereguleerde wietteelt ook daadwerkelijk in de praktijk te realiseren'.<sup>13</sup> Zoals de opiniepeiling van Motivaction aantoonde, kunnen de politieke partijen die de motie steunden (VVD, CDA en PVV), moeilijk aanspraak maken op de steun

van hun eigen kiezers. De krappe meerderheid staat ook in schril contrast met de overweldigende meerderheid van de eveneens democratisch gekozen gemeenten, inclusief VVD- en CDA-raadsleden, die wel willen reguleren.

### **Internationaal recht**

Een belangrijk argument van het kabinet is dat de regulering van cannabis voor recreatief gebruik niet is toegestaan vanwege de VN-drugsverdragen. Om dit te onderbouwen liet minister Opstelten de zaak bestuderen door twee specialisten in internationaal recht van de Radboud Universiteit, Piet Hein van Kempen en Masha Fedorova. En inderdaad is het niet toegestaan volgens de verdragen. Ze concluderen niet alleen dat er 'juridisch geen ruimte [is] voor het reguleren van cannabis teelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs', maar eveneens dat het tot nu toe gevoerde coffeeshopbeleid 'moeilijk verdedigbaar' is onder internationaal recht. Het rapport verwerpt daarnaast 'de redenering dat uitbreiding van het coffeeshopgedoogbeleid naar cannabis teelt ten behoeve van coffeeshops zo'n kleine stap is dat, indien het huidige gedoogbeleid toelaatbaar is, die uitbreiding ook toelaatbaar moet zijn'.<sup>14</sup>

Opstelten maakte daar dankbaar gebruik van om zijn onverzettelijke houding tegen elk experiment te legitimeren. Hij vergat in zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer echter te vermelden dat op basis van de in de Radboud-studie gevolgde redenering coffeeshops ook niet zijn toegestaan, ondanks het voorbehoud dat Nederland heeft kunnen maken bij de toetreding tot het Sluikhandelverdrag uit 1988.<sup>15</sup>

De conclusie is dat regulering van cannabis teelt en -handel voor recreatief gebruik zou moeten samengaan met hervorming van de VN-drugsverdragen. In het belang van het in stand houden van het internationaal recht is het niet wenselijk om bindende internationale verdragen in de prullenbak te mikken,



of verplichtingen die politiek even niet goed uitkomen te schenden – ‘pacta sunt servanda’. Dat zouden we ook niet accepteren als landen dat doen met mensenrechtenverdragen of antiproliferatieverdragen.

## Herziening van de VN-drugsverdragen zou uitlopen op een diplomatieke nachtmerrie

De politieke realiteit is op dit moment dat een herziening van de VN-drugsverdragen zou uitlopen op een diplomatieke nachtmerrie: de diepe tegenstellingen bemoeilijken het vinden van een nieuwe consensus. Daarom is het belangrijk om in de tussentijd de ingebouwde manoeuvreer- en interpretatieruimte van de verdragen ten volle te benutten. Het Radboud-rapport gaat niet echt in op de verschillende opties voor verdragsrechtelijke veranderingen, amendementen, het vergroten van interpretatieruimte, herclassificering, voorbehouden en eventuele onderlinge (‘inter se’) aanpassingen, die alleen van toepassing zijn op een groep gelijkgezinde landen.<sup>16</sup>

### *Opties binnen de verdragen*

In een briefing heeft het Transnational Institute een aantal van die opties verder uitgewerkt.<sup>17</sup> Eén optie is bijvoorbeeld de weg die Bolivia heeft gevolgd, na een poging om via een amendement het verbod op traditioneel gebruik van cocobladeren uit de verdragen te verwijderen. Die poging werd verijdeld door bezwaren van een aantal landen. Bolivia trad vervolgens uit het Enkelvoudig Verdrag van 1961 om daarna opnieuw in te treden met een voorbehoud aangaande de bepalingen rond het cocoblad.<sup>18</sup> Dat werd uiteindelijk geac-

cepteerd door de VN, toen bleek dat te weinig verdragspartijen daar een bezwaar tegen indienden.<sup>19</sup>

Een dergelijke stap is ook mogelijk met cannabis, hoewel te verwachten valt dat op dit moment meer – en mogelijk te veel – landen bezwaar zullen maken. De internationale situatie is echter aan het veranderen. Uruguay heeft de hele keten van teelt tot verkoop wettelijk gereguleerd en Canada heeft aangekondigd dat in het voorjaar van 2017 te zullen doen. Ook in de VS – het land dat indertijd het verzet tegen de stap van Bolivia leidde – zal het beleid op den duur veranderen. Vier staten (Colorado, Washington, Oregon en Alaska, evenals Washington D.C.) hebben cannabis inmiddels gereguleerd en de verwachting is dat Californië en andere staten zullen volgen na referenda tijdens de presidentsverkiezingen in november dit jaar.

Deze reguleringen overtreden de verplichtingen die uit de VN-drugsverdragen voortvloeien, en leken een paar jaar geleden louter hypothetisch, maar zijn de realiteit van vandaag. Onder dergelijke omstandigheden is het niet moeilijk te begrijpen dat deze landen de spanningen met de verdragen door de regulering van cannabis liever ontkennen, uit de weg gaan of voor zich uit schuiven.

Kortom, de optie om het ‘Bolivia-scenario’ te volgen ligt open voor de toekomst, maar ditmaal door een groep gelijkgezinde landen, waarvan één en mogelijk twee G7-landen. Nederland zou zich daarbij aan kunnen sluiten. Hoe meer landen dat doen des te onwaarschijnlijker een bezwaar van voldoende andere landen wordt.

Deze optie kan worden gecombineerd met de optie van ‘inter se’ modificatie, een optie die voortvloeit uit het Weens Verdragenverdrag van 1969. Volgens artikel 41 is het mogelijk dat twee of meer partijen onder bepaalde voorwaarden een overeenkomst sluiten tot wijziging van het verdrag tussen hen onderling.<sup>20</sup> De opstellers van het Verdragenverdrag beschouwden de mogelijkheid van onderlinge modificatie als een basisprincipe van het in-



ternationaal recht, en de kwestie werd in 1964 uitgebreid besproken door de International Law Commission: 'Het ging om het verzoenen van de noodzaak om de stabiliteit van verdragen veilig te stellen, met de vereisten van een vreedzame verandering.'<sup>21</sup>

Een groep gelijkgezinde landen kan middels die procedure onderling afspraken maken over bepaalde voorbehouden, terwijl ze hun verdragsverplichtingen met andere landen onveranderd overeind houden. Een dergelijk uitzonderingsregime kan de opmaat zijn voor een latere hervorming van de verdragen in hun geheel. Op de korte termijn zou die groep gelijkgezinden een periode van 'princiële niet-naleving' kunnen innemen.

Hoewel, zoals gezegd, zo'n positie niet ideaal lijkt, is een openlijke erkenning van het niet naleven van het verdrag te prefereren boven de hypocrisie van het ontkennen van evidente verdragschendingen; een positie die op dit moment wordt ingenomen door de VS. Daarom zou principiële niet-naleving tijdelijk moeten zijn, met als doel om de nieuwe nationale wetgeving binnen afzienbare tijd weer in overeenstemming te brengen met aangepaste verdragsverplichtingen. Bovendien moet zo'n positie worden onderbouwd met valide redenen en indien mogelijk met beroep op verplichtingen van andere verdragen.

### ***De Europese dimensie***

Vergelijkbare problemen zijn er wat betreft de Europese Unie. De VN-drugsverdragen zijn een integraal onderdeel van het Europees recht. Er zijn bovendien verplichtingen binnen de Unie vanwege de noodzaak om negatieve effecten van het wegvallen van controles aan de binnengrenzen van de Unie te compenseren.<sup>22</sup> Het Kaderbesluit illegale drugshandel (2004/757/JBZ), dat voortbouwt op het Schengenacquis en het EU Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel (96/750/JBZ), vormt binnen de EU het basisinstrument voor harmonisatie van de strafbaarstellingen en strafbepalingen met betrekking tot de

illegale drugshandel. Al deze instrumenten bevestigen de verplichtingen die uit de VN-drugsverdragen voortvloeien, en lidstaten moeten erop toezien dat daaraan 'nauwgezet en doeltreffend wordt voldaan'.<sup>23</sup>

Deze instrumenten richten zich niet specifiek op het gebruik van cannabis. Dat wordt overgelaten aan de lidstaten zelf, gezien het feit dat verschillende Europese landen een zeer divers beleid voeren; van nultolerantie in Zweden tot de coffeeshop in Nederland en decriminalisering in Portugal en Tsjechië. Kwesties van gebruik en teelt, productie en handel zijn echter niet zomaar uit elkaar te trekken, zoals blijkt uit de prejudiciële beslissing in de zaak *Josemans versus Maastricht* (C-137/09) en de conclusie van de advocaat-generaal van het Europese Hof, Yves Bot uit Frankrijk.<sup>24</sup>

De opinie van Bot is echter gestoeld op dubieuze aannames wat betreft de schadelijkheid van cannabis en is doordeesemd van een 'botte' afkeer van het Nederlandse beleid. Bot wordt niet voor niets door sommigen omschreven als een 'duikboot' van voormalig president Jacques Chirac die halverwege de jaren negentig het 'perfidie' Nederlandse drugsbeleid wilde indammen door een Europese harmonisering.<sup>25</sup> In ieder geval hanteert hij dezelfde dubieuze argumenten tegen het Nederlandse beleid als Chirac toentertijd, onder meer dat cannabis een 'stepping stone' is naar het gebruik van harddrugs, een theorie die in de wetenschap allang is ontkracht. Waaruit maar weer blijkt dat vigerend recht en morele oordelen vaak moeilijk uit elkaar te houden zijn, ook al worden ze verpakt in een ogenschijnlijk neutrale presentatie van feiten.

Wat betreft een harmonisering aan de gebruikskant lijkt het principe van proportionaliteit en subsidiariteit binnen de EU, die de verschillende benaderingen in Europese landen vanwege de historische en culturele verschillen eerbiedigt, aan kracht te winnen.<sup>26</sup> Als het gaat om de teelt en handel is de kwestie echter ingewikkelder, gezien de mogelijke grensoverschrijdende effecten. Artikel 2 (lid 1 aanhef

en sub b) van het Kaderbesluit verplicht tot strafbaarstelling van cannabisteelt 'wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is'. Deze bepaling zou het legaliseren of decriminaliseren van cannabisteelt voor recreatief gebruik uitsluiten, behalve als het bedoeld is voor persoonlijk gebruik.<sup>27</sup> Dit verbod is gestoeld op de overtuiging dat de illegale

---

## In veel Europese steden is de kentering richting regulering al ingezet

---

drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de burgers van de Unie, alsmede voor de wettige economie, de stabiliteit en de veiligheid van de lidstaten.<sup>28</sup>

Daarbij is het van belang om de effectiviteit van het huidige prohibitieve nationale en Europese drugsbeleid onder de loep te nemen. De VNG stelt nu juist dat een regulering van cannabisteelt in een gesloten en transparante keten een betere waarborg is om de achterliggende doelen van het Kaderbesluit te realiseren. En ze staat hierin zeker niet alleen. Hoewel de nationale overheden in Europa de regulering van de cannabisketen aan de andere kant van de oceaan liever negeren, zijn er op lokaal niveau in verschillende Europese landen diverse initiatieven geïnitieerd door lokale overheden en basisbewegingen rond Cannabis Social Clubs (CSC). Verschillende steden of stadsdelen in Duitsland – Friedrichshain-Kreuzberg in Berlijn, Frankfurt, Hamburg, Bremen, Keulen – dringen aan op een regulering, net als Kopenhagen in Denemarken en Zürich, Genève, Bern en Bazel in Zwitserland. In Spanje zetten naast de autonome regio's Navarra, Catalonië en Baskenland steden als San Sebastian en Barcelona zich in voor de regulering van CSC's, waarvan er naar

schatting al zo'n 1.000 bestaan. Die CSC's ontstaan nu ook in België.<sup>29</sup>

Een tijdelijke principiële niet-naleving van de VN-drugsverdragen zou weerslag moeten vinden in de Europese regelgeving. Die steunt immers voornamelijk op de internationaal-rechtelijke verplichtingen van de VN-verdragen. Een andere mogelijkheid in Europees verband is om een uitzondering te krijgen wat betreft cannabis. Een voorbeeld is de uitzondering die Zweden heeft bedongen voor het gebruik van snus, een soort pruimtabak die traditioneel wordt gebruikt. Bij toetreding tot de EU in 1995 bedong Zweden een uitzondering op het verbod van productie en gebruik van snus dat in de EU geldt. In de nieuwe Richtlijn 2014/40/EU werd deze uitzondering bevestigd.<sup>30</sup> Of een land naderhand een uitzondering kan bedingen is niet geheel duidelijk, maar de reservering van Bolivia inzake coca in het Enkelvoudig Verdrag schept mogelijk een precedent.

Nog een andere mogelijkheid is om te kijken naar de maatregelen die de regering-Obama heeft getroffen na de cannabisregulering in Colorado en de staat Washington. Het Cole-memorandum van de viceminister van Justitie staat in feite die regulering onder voorwaarden toe, hoewel zij in strijd is met de federale wetgeving.<sup>31</sup> Een van die voorwaarden is het voorkomen van 'lekken' van cannabis naar staten waar cannabis niet legaal is; een andere voorwaarde is het voorkomen dat de opbrengsten ten goede komen aan criminele verbanden. Als dat mogelijk is in een federale staat als de Verenigde Staten, waarom zou het dan niet kunnen in een confederaal verband als de Europese Unie?

Deze opties zijn misschien niet zozeer een kwestie van juridische mogelijkheden maar meer van politieke wil en moed, en diplomatieke vaardigheden, om de noodzakelijke hervormingen aan te gaan. Niettemin kunnen andere internationaalrechtelijke verplichtingen helpen om de politieke wil en moed enigszins te stutten en mogelijk ook om een 'rechtvaardigingsgrond' te vinden binnen het Europese Kaderbesluit.



### **Mensenrechten**

Dat beroep op verplichtingen van andere verdragen wordt aangereikt door een tweede rapport van de Radboud Universiteit, dat concludeert dat cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik op basis van positieve mensenrechtenverplichtingen door overheden gereguleerd kan worden toegestaan wanneer deze regulering mensenrechten beter beschermt dan een totaal verbod op drugs, zoals vastgelegd in de drugsverdragen.<sup>32</sup> Bovendien moeten staten internationaalrechtelijk prioriteit geven aan die positieve mensenrechtenverplichtingen boven hun verplichtingen uit de drugsverdragen.

Om te bepalen of zulke verplichtingen de drugsverdragen kunnen overreden zijn vijf primaire voorwaarden voor gereguleerde legalisering noodzakelijk, aldus de Radboud-studie:

- ▶ Er moet sprake zijn van een belang dat mensenrechtenbescherming vereist;
- ▶ De staat moet aannemelijk maken dat het gereguleerd toestaan van cannabisteelt en handel tot een effectievere mensenrechtenbescherming zal leiden;
- ▶ De beslissing tot regulering moet maatschappelijk draagvlak hebben en op democratische besluitvorming op nationaal niveau steunen;
- ▶ Er moet sprake zijn van een gesloten systeem, zodat het buitenland geen nadeel van de regulering ondervindt. Deze verplichting komt voort uit een afweging tussen de positieve mensenrechtenverplichtingen en de verplichtingen uit de VN-drugsverdragen, en de Europeesrechtelijke invulling daarvan;
- ▶ De staat is verplicht een actief ontmoedigingsbeleid van cannabisgebruik te voeren.

Het is aan de politiek om te bepalen wanneer precies aan die voorwaarden wordt voldaan. Maar als dit het geval is, is het onder het huidige internationaal recht gelegitimeerd om

mensenrechtenverplichtingen prioriteit te geven boven daarmee conflicterende verplichtingen onder de VN-drugsverdragen, aldus de Radboud-studie.

Een consistent Nederlands cannabisbeleid heeft zich nooit kunnen ontwikkelen vanwege de internationale druk om binnen de perken van de VN-drugsverdragen te blijven. Het is duidelijk dat er in deze kabinetsperiode geen verandering van beleid zal plaatsvinden. De VNG richt zich met haar initiatief duidelijk op de formatie van een nieuw kabinet na de verkiezingen van maart 2017. Gezien de politieke verhoudingen op dit moment is het echter aannemelijk dat er in de volgende coalitie een partij zal zitten die een veto zal proberen uit te spreken over regulering van de achterdeur in de onderhandelingen voor het nieuwe regeringsakkoord. Dit mechanisme heeft er decennialang voor gezorgd dat er amper noodzakelijke hervormingen zijn doorgevoerd in het cannabisdossier, tenzij het een verdere repressieve aanscherping van het huidige beleid betreft.

Wat de toekomst brengt is onzeker. Misschien is het tijd voor een typisch Nederlandse oplossing als het ingewikkelde en politiek gevoelige beleidsdossiers betreft. We hebben in de Nederlandse polder een sociaal akkoord, een woonakkoord, een energieakkoord. Waarom dan geen nationaal wietakkoord?<sup>33</sup>

### **Gidsland of niet**

Er bestaat geen twijfel meer over het brede maatschappelijke draagvlak in Nederland voor een legale regulering van de gehele cannabismarkt; publieke opinie, gemeenten en rechters wijzen allemaal duidelijk in die richting. Daarnaast beginnen beleidsontwikkelingen internationaal flink vaart te krijgen: de kastanjes die Van Agt en Vorrink indertijd niet uit het vuur durfden te halen worden nu door Uruguay, Canada en de Verenigde Staten opgepakt.

De VN-drugsverdragen vormen onmiskenbaar een juridische belemmering voor

cannabisregulering en Nederland moet daar zorgvuldig mee omspringen. De principiële niet-naleving van bepaalde achterhaalde verdragsverplichtingen en beargumenteerde burgerlijke ongehoorzaamheid op gemeentelijk of staatsniveau zijn waarschijnlijk een onvermijdelijke tussenfase om de drugsverdragen op langere termijn te kunnen moderniseren.

Er zijn wel degelijk internationaalrechtelijke opties en procedures voorhanden om de juridische spanningen en conflicten als

gevolg van cannabisregulering op termijn op te lossen. Gelijkgestemde lokale overheden in Europa moeten gezamenlijk de druk opvoeren om de nationale overheden te overtuigen stappen te ondernemen in internationaal verband om tot hervorming van de verdragen over te gaan.

Andere landen nemen op dit moment het voortouw. De vraag is dus: blijft Nederland achterlopen, proberen we die ontwikkelingen af te remmen, of sluit ons land zich daar actief bij aan?

## Noten

- 1 VNG (2015), *Het failliet van het gedogen: Op weg naar de cannabiswet*, Rapport van de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid, [www.vng.nl/files/vng/rapport\\_werkgroep\\_cannabisbeleid\\_20151119.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/rapport_werkgroep_cannabisbeleid_20151119.pdf).
- 2 Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (4-1-1974), 'Brief over Achtergronden en risico's van druggebruik aan de Tweede Kamer', Tweede Kamer 1973-1974, Nr. 11742/3. [www.resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19731974%3A0003158](http://www.resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19731974%3A0003158).
- 3 Tom-Jan Meeus (6-12-2014), 'Oud-premier Van Agt: het gedoogbeleid is absurd', in: *NRC Handelsblad*, [www.nrc.nl/nieuws/2014/12/06/oud-premier-van-agt-het-gedoogbeleid-is-absurd](http://www.nrc.nl/nieuws/2014/12/06/oud-premier-van-agt-het-gedoogbeleid-is-absurd).
- 4 VNG (2016), *Position paper cannabisbeleid*, [www.vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/12\\_modernisering-cannabisbeleid\\_position-paper.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/12_modernisering-cannabisbeleid_position-paper.pdf).
- 5 P. Jobsen & B. van der Velden (8-6-2015), *Draagvlak geregeleerde hennepcultuur*, Motivac-tion, 8 juni 2015; [www.detransparantketen.nl/upload/files/Onderzoek%20motivac-tion.pdf](http://www.detransparantketen.nl/upload/files/Onderzoek%20motivac-tion.pdf). Deze opiniepeiling staat niet alleen. Volgens Peil.nl van Maurice de Hond steunde in december 2013 65% van de Nederlanders een regulering van de teelt zoals in Uruguay. En zie (15-12-2013), 'Opiniepeiling: Meerderheid Nederlanders voor legaliseren Marihuana', in: *The Post Online*, [politiek.tpo.nl/2013/12/15/opiniepeiling-meerderheid-nederlanders-voor-legaliseren-marihuana/](http://politiek.tpo.nl/2013/12/15/opiniepeiling-meerderheid-nederlanders-voor-legaliseren-marihuana/).
- 6 Zie o.a.: Elsje Jorritsma & Freek Schravessande (16-9-2015), 'Wiet — de rechter is er wel klaar mee', in: *NRC Handelsblad*, [www.nrc.nl/handelsblad/2015/09/16/wiet-de-rechter-is-er-wel-klaar-mee-1536588](http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/09/16/wiet-de-rechter-is-er-wel-klaar-mee-1536588).
- 7 Mr. J. Wortel, zitting (19-4-2005), 'Arrest Hoge Raad', Grif-fienr. 02037/04, [www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2005:AT4351](http://www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2005:AT4351).
- 8 Freek Schravessande (21-7-2016), 'Een plantage op zolder om uit de schulden te komen', in: *NRC Handelsblad*, [www.nrc.nl/nieuws/2016/07/21/een-plantage-op-zolder-om-uit-de-schulden-te-komen-3343767](http://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/21/een-plantage-op-zolder-om-uit-de-schulden-te-komen-3343767).
- 9 Rechtbank Noord-Nederland, Locatie Groningen (11-10-2014), Afdeling Strafrecht, [www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBN](http://www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBN) NE:2014:5043.
- 10 Gerechtshof Arnhem-Leeu-warden (9-9-2015), *Verkort ar-rest van de meervoudige kamer voor strafzaken*, [www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2015:6566](http://www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2015:6566).
- 11 Gerechtshof Arnhem-Leeu-warden (29-10-2015), [www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHA RL:2015:8144](http://www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHA RL:2015:8144).
- 12 Spong Advocaten (26-8-2015), *De ideale wietkwekers in hoger beroep*, [www.spong.nl/actueel/26-08-2015\\_deidealewietkwekersinhogerberoep](http://www.spong.nl/actueel/26-08-2015_deidealewietkwekersinhogerberoep).
- 13 Zie ook: [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z08026&did=2015D16330](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z08026&did=2015D16330).
- 14 P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014), *Internati-onaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsre-gelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabis*, p. 228. Zie verder ook: [www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2014/03/21/rapport-internationaal-recht-en-cannabis/rapport-internationaal-recht-en-cannabis.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2014/03/21/rapport-internationaal-recht-en-cannabis/rapport-internationaal-recht-en-cannabis.pdf).
- 15 Tweede Kamer (5-9-2014), *Brief over problematiek rond de pro-*

- ductie van hennep, [www.rijks-overheid.nl/binaries/rijks-overheid/documenten/kamerstukken/2014/09/05/brief-problematiek-rond-de-productie-van-hennep/lp-v-j-0000006312.pdf](http://www.rijks-overheid.nl/binaries/rijks-overheid/documenten/kamerstukken/2014/09/05/brief-problematiek-rond-de-productie-van-hennep/lp-v-j-0000006312.pdf).
- 16 Zie ook: M. Jelsma & T. Blickman (14-5-2014), *Internationaal recht en cannabis: Rondetafelgesprek coffeeshopbeleid Commissie Veiligheid en Justitie*, [www.tni.org/en/node/21128](http://www.tni.org/en/node/21128).
- 17 D. Bewley-Taylor, M. Jelsma, S. Rolles & J. Walsh (2016), 'Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform', in: *Washington Office on Latin America*, 2016/6, [www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis\\_regulation\\_and\\_the\\_un\\_drug\\_treaties\\_june\\_2016\\_web\\_o.pdf](http://www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis_regulation_and_the_un_drug_treaties_june_2016_web_o.pdf).
- 18 Zie ook: M. Jelsma & T. Blickman (11-1-2013), *Schijnheilig bezwaar van Nederland tegen het kauwen van coca bladeren*, [www.tni.org/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/4272-schijnheilig-bezwaar-van-nederland-tegen-het-kauwen-van-coca-bladeren](http://www.tni.org/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/4272-schijnheilig-bezwaar-van-nederland-tegen-het-kauwen-van-coca-bladeren). Zoals in dit artikel wordt aangetoond heeft Nederland zich met zijn bezwaar in eigen voet geschoten. Nederland keerde zich tegen de door Bolivia gehanteerde procedure, kennelijk zonder zich te beseffen dat die procedure weleens in het voordeel van Nederland zou kunnen werken, in het bijzonder wat betreft een toekomstig cannabisbeleid. De vraag is of het hier een kortstondige blindheid voor toekomstige Nederlandse belangen betrof, druk van een of meerdere G8 landen óf een poging van het kabinet het binnenlandse debat te frustreren door beleidsinitiatieven op buitenlands terrein. Nederland had namelijk geen bezwaar aangekend tegen de poging van Bolivia om via een amendement het Enkelvoudig Verdrag aan te passen.
- 19 Een derde van de 184 verdragslanden (62) zou formeel bezwaar moeten aantekenen om een voorbehoud ongeldig te maken. In dit geval deden slechts 18 landen dat, waaronder Nederland.
- 20 Zie voor: Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, [www.wetten.overheid.nl/BWBO0003441/1985-05-09#Verdrag\\_2](http://www.wetten.overheid.nl/BWBO0003441/1985-05-09#Verdrag_2). De voorwaarden zijn dat het 'noch het genot der aan de andere partijen op grond van het verdrag toekomende rechten, noch het nakomen van hun verplichtingen aantast'; en 'zich niet uitstrekt tot een bepaling, waarvan niet mag worden afgeweken als dit onvereenigbaar is met de doeltreffende verwezenlijking van voorwerp en doel van het verdrag in zijn geheel.'
- 21 International Law Commission (1965), 'Summary Record of the 745th Meeting: 15 June 1964,' A/CN.4/SR.745, in: *Yearbook of the International Law Commission*, 1964 vol. 1, p. 144, [www.legal.un.org/ilc/documentation/english/summary\\_records/a\\_cn4\\_sr745.pdf](http://www.legal.un.org/ilc/documentation/english/summary_records/a_cn4_sr745.pdf).
- 22 Kempen & Fedorova, *Internationaal recht en cannabis*, p. 103 en pp. 137-138.
- 23 Artikel 7 van het *Gemeenschappelijk Optreden illegale drugs-handel* (96/750/JBZ), 17 december 1997, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1996:342:FULL&from=NL](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1996:342:FULL&from=NL).
- 24 'Josemans tegen Maastricht', Zaak C-137/09, *Conclusie van Advocaat-Generaal Y. Bot*, 15 juli 2010, [curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78677&pageIndex=0&doclang=NL](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78677&pageIndex=0&doclang=NL). In zijn arrest gaat het Europese Hof niet in op de kennelijk niet-relevante overpeinzingen van de advocaat-generaal over het Nederlandse cannabisbeleid, die niet van belang waren voor een beslissing in het hoofdgeding.
- 25 T. Boekhout van Solinge (2002), *Drugs and decision-making in the European Union*, [www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf](http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf).
- 26 F. de Witte (2013), 'Sex, drugs & EU law: The recognition of moral and ethical diversity in EU law', in: *Common Market Law Review*, 50, pp. 1545-1578.
- 27 Volgens artikel 2, lid 2, van het *Kaderbesluit* (2004/757/JBZ) vallen gedragingen van de betrokkenen die uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht van iedere lidstaat buiten de maatregelen van Kaderbesluit waarin is afgesproken dat opzettelijke gedragingen bestraft dienen te worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is: het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs. Zie: *Kaderbesluit illegale drugshandel* (2004/757/JBZ), 25 oktober 2004, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:335:0008:0011:nl:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:335:0008:0011:nl:PDF).
- 28 Aldus punt 1 van de aanhef van het Kaderbesluit 2004/757/JBZ.
- 29 T. Blickman, 'Cannabis policy reform in Europe: Bottom up rather than top down', in: *TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies*, No. 28, 2014/12, [www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr28.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr28.pdf). In dit verband zouden gelijkgestemde lokale overheden een voorbeeld kunnen nemen aan hun voorgangers die in de jaren 90 de *European Cities on Drug Policy* (ECDP) vormden. Deze steden bundelden hun krachten om

- een meer pragmatisch, minder prohibitionistisch drugsbeleid – waaronder de decriminalisering van cannabis – te bepleiten, en startte een reeks innovatieve schadebeperkende maatregelen zoals heroïnesubstitutieprogramma's, sociale integratie door middel van woning- en werkprogramma's, drugsgebruiksruimtes en heroïne op recept.
- Een ECDP 2.0 die de regulering van cannabis op de agenda zet is meer dan ooit noodzakelijk.
- 30 Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad, 3 april 2014, [www.ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir\\_201440\\_nl.pdf](http://www.ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_nl.pdf) Het gebruik van kaderbesluiten is met het Verdrag van Lissabon afgeschaft. Op dit terrein wordt nu gebruikgemaakt van richtlijnen. Pikant detail is dat Zweden waarschijnlijk de grootste tegenstander is van een regulering van cannabis.
- 31 J.M. Cole, Deputy Attorney General, U.S. Department of Justice (29-8-2013), 'Guidance Regarding Marijuana Enforcement', *Memorandum for all United States Attorneys*, [www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf](http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf).
- 32 P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2016), *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabissteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer, [www.ru.nl/publish/pages/797850/internationaal\\_recht\\_en\\_cannabis\\_ii.pdf](http://www.ru.nl/publish/pages/797850/internationaal_recht_en_cannabis_ii.pdf).
- 33 T. Blickman (17-12-2016), 'Het is de hoogste tijd voor een wietakkoord', in: *Trouw*, [www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/4209375/2015/12/17/Het-is-de-hoogste-tijd-voor-een-wietakkoord.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/4209375/2015/12/17/Het-is-de-hoogste-tijd-voor-een-wietakkoord.dhtml).