

Notitie Integrale aanpak hennepsteelt

1. Inleiding

De afgelopen twee decennia heeft de illegale hennepsteelt in Nederland een grote vlucht genomen. Zoals reeds is geconstateerd in de cannabisbrief van april 2004¹ is de illegale teelt van nederwiet omvangrijk en krijgt deze steeds meer een bedrijfsmatig karakter. De illegale hennepsteelt zorgt voor veel overlast, verloedering en gevaarszetting in woonwijken en gaat veelal gepaard met uitkeringsfraude, belastingontduiking en energiediefstal. Hierdoor worden partijen als woningcorporaties en verzekeraars gedupeerd. Bovendien is er bij de grootschalige hennepsteelt vaak sprake van betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit.

Tegen deze achtergrond heeft het Kabinet gepleit voor een krachtige, integrale aanpak van de hennepsteelt, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen gecombineerd en in samenhang worden ingezet. De bestuurlijke maatregelen richten zich in de eerste plaats op het tegengaan van de directe overlast van de teelt, zoals deze door burgers en bedrijven wordt ervaren. De aanpak bestaat uit gecoördineerde en geïntegreerde samenwerking tussen lokaal bestuur en organisaties als woningbouwcorporaties, sociale dienst, belastingdienst en energiebedrijven² (zie bijlage 1 voor een overzicht van bij de integrale aanpak betrokken partijen). Het strafrechtelijke optreden, waar met name politie en OM een rol hebben, is met name gericht op de aanpak van de achterliggende criminele organisaties.

In veel gemeenten wordt een integrale aanpak al enige tijd gehanteerd en zijn er goede ervaringen mee opgedaan. Gemeenten en betrokken partijen hebben echter aangegeven in de praktijk een aantal knelpunten te ervaren. Ook is er winst te behalen met het verder uitwerken en verbeteren van de integrale aanpak. Om de huidige inzet te verbreden en te optimaliseren, is het nodig dat er een verdere impuls wordt gegeven aan de aanpak van de hennepsteelt. Hier ligt een taak voor de Rijksoverheid om partijen te stimuleren en te faciliteren bij de aanpak van de hennepsteelt, in samenwerking met koepelorganisaties (VNG, Aedes, EnergieNed³ Verbond van verzekeraars en politie (NND)).

De minister van BZK heeft, mede namens de minister van Justitie, tijdens het Algemeen Overleg van 14 december 2005 toegezegd in een notitie verder uitwerking te geven aan deze impuls. Deze notitie, die in nauw overleg met diverse betrokken koepelorganisaties is opgesteld en die is gebaseerd op informatie uit tal van gemeenten, ligt thans voor u. Met deze notitie streven de ministers ernaar de teelt van hennep en de problemen die dat met zich meebrengt sterk terug te dringen.

2. Huidige inzet

Tientallen gemeenten en regio's passen inmiddels een integrale aanpak toe of ontwikkelen deze. Het gaat om grote gemeenten (zoals Den Haag, Eindhoven, Utrecht, Rotterdam, Tilburg), middelgrote gemeenten (zoals Deventer, Enschede), maar ook om grensgemeenten

¹ TK, vergaderjaar 2003-2004, 24077, nr. 125

² Feitelijk zijn het de netbeheerders van de energiebedrijven die hierbij betrokken zijn. Voor de leesbaarheid van de notitie wordt verder de term 'energiebedrijven' gehanteerd.

³ Het Platform Energiediefstal van EnergieNed is hierbij het eerste aanspreekpunt

(zoals Bergen op Zoom en Roosendaal) en gemeenten die in regionaal verband samenwerken (bijvoorbeeld Best, Oirschot en Son en Breugel en zeven Noord-Limburgse gemeenten in het project "Groene Goud"). Door de brede samenwerking van gemeenten, politie en OM met partijen zoals woningbouwcorporaties, energiebedrijven/netbeheerders, verzekeraars, belastingdienst en uitkeringsinstanties kan effectiever worden opgetreden tegen de hennepeteelt. Ook kan met een integrale aanpak een breed scala aan sancties en maatregelen worden opgelegd.

Grote oogst integrale aanpak Utrecht in 2005

In Utrecht sloten gemeente, politie, OM, woningcorporaties, het energiebedrijf, uitkeringsinstanties en de belastingdienst, ruim een jaar gelden een convenant af om het net rond hennepeteelers te sluiten. En met succes. De politie heeft in 2005 in totaal 150 hennepkwekerijen opgerold, 260 kilo hennep (33.000 planten) vernietigd met een straatwaarde van 5 miljoen euro. Het OM heeft 1866 dagen aan (voorwaardelijke) gevangenisstraffen en 6813 uur aan (voorwaardelijke) werkstraffen geëist en opgelegd gekregen. Het energiebedrijf heeft een half miljoen euro aan illegaal stroomverbruik teruggevorderd en de belastingdienst heeft tientallen aanslagen opgelegd. 21 huurders hebben vrijwillig de huur opgezegd en in 30 gevallen werd de huur opgezegd na tussenkomst van de rechter. Uitkeringsinstanties vorderen 400.000 euro aan uitkeringsfraude terug en de afdeling SoZaWe van de gemeente de bijstandsfraude. Bovendien hebben inmiddels de tien grootste particuliere verhuurders zich bij het convenant aangesloten.

De regie voor een integrale aanpak ligt doorgaans bij de gemeente. Hierbij wordt nauw opgetrokken met de politie, van waaruit veelal de aansturing plaatsvindt gericht op de feitelijke ontmantelingen. In vrijwel alle gemeenten die op een integrale manier werken ligt een convenant aan de basis van de samenwerking. De gezamenlijke werkwijze is veelal vastgelegd in een draaiboek. In veel gemeenten is de aanpak van hennepeteelt een vast aandachtspunt binnen de lokale driehoek.

Inzet op diverse onderdelen

Op het communicatieve en preventieve vlak zijn er steeds meer initiatieven. Zo zien we steeds vaker dat burgers - bijvoorbeeld door middel van actieve campagnes van gemeenten en woningbouwcorporaties - gestimuleerd worden hennep-thuisteelt te melden en ook gewezen worden op de ernstige gevolgen bij het aantreffen van een plantage in hun (huur)woning. Daarnaast worden in een aantal gemeenten mogelijkheden onderzocht om 'growshops' beter te kunnen aanpakken. Dit gebeurt o.a. door integrale doorlichtingsacties (systematische controles van growshops door meerdere partijen), via het vergunningplichtig maken van growshops en door de inzet van strafrechtelijke instrumenten.

De mogelijkheden om hennepkwekerijen vroegtijdig te signaleren worden ook steeds beter benut, bijvoorbeeld bij het detecteren van energiediefstal. Zo voeren netbeheerders zelf voor zover mogelijk een actief beleid voor het detecteren van energiediefstal, dat in de praktijk veelal gerelateerd is aan de teelt van hennep. Op landelijk niveau werken zij binnen EnergieNed samen in het Platform Energiediefstal. Indien energiebedrijven een redelijk vermoeden hebben van energiediefstal, melden zij dit aan de politie die hierop een nader onderzoek kan starten. In de nabije toekomst kan de introductie van de zogeheten 'slimme meters' wellicht een beter inzicht verschaffen in de bij het transport van energie optredende netverliezen, waaronder het netverlies door illegale aftap van energie.

Er vinden ook diverse initiatieven plaats gericht op het kosteneffectiever en efficiënter ontmantelen van hennepkwekerijen. Zo heeft de gemeente Rotterdam goede ervaringen opgedaan door toepassing van spoedeisende bestuursdwang, waarmee de ontmantelingskosten zijn te verhalen op de teler. Daarnaast worden de ontmantelingen in toenemende mate middels periodieke hennephaaldagen georganiseerd, waardoor op één dag meerdere hennepkwekerijen worden ontmanteld. Ook worden bij de ontmantelingen steeds vaker afvalverwerkingsbedrijven betrokken, waarmee onder andere op dure politiecapaciteit wordt bespaard. Verder is in het kader van het project "Groene Goud" (Limburg-Noord) een "protocol versnelde afwerking hennepkwekerijen" in ontwikkeling dat onder meer een efficiëntere afwikkeling van in beslag genomen voorwerpen die in hennepkwekerijen worden aangetroffen tot doel heeft.

Tevens zijn er acties op lokaal niveau om de processen-verbaal vollediger op te bouwen. Dit ten behoeve van het voegen in het strafproces van schadeclaims voor energiediefstal door energiebedrijven, financiële ontneming door het OM en de vordering van de Belastingdienst. Daarnaast is door het Nationaal Netwerk Drugsexpertise (NND) een standaardverhoorplan⁴ voor de politie opgesteld voor het horen van hennep telers. Ten slotte is door het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) een rekenmodel ontwikkeld dat tot doel heeft om zo precies mogelijk vast te stellen hoeveel criminele winsten van hennep telers ontnomen kunnen worden in geval van een strafzaak⁵.

Tot slot zien we dat in steeds meer grote gemeenten nazorg onderdeel vormt van de integrale aanpak. Uitgangspunt hierbij is een persoongerichte benadering en het voorkomen van recidive. Een uitgebreider overzicht van de diverse initiatieven op de verschillende onderdelen is te vinden in bijlagen 2 tot en met 4.

Betrokkenheid Rijksoverheid

Vanuit het Rijk zijn de afgelopen jaren diverse activiteiten geïnitieerd. In de voortgangsrapportage van de Cannabisbrief⁶ van november 2005, wordt de stand van zaken van de intensivering van de aanpak van hennep teelt beschreven. Zo zijn in het kader van het project Handhaven op Niveau eind 2004 "best practices" geïnterpreteerd van de eerste lokale initiatieven om de hennep teelt integraal aan te pakken.

Een belangrijke impuls voor de versterking van de strafrechtelijke aanpak is gegeven met de start van de pilot "Hennep teelt en georganiseerde criminaliteit" eind 2005 in Limburg en Noord-Brabant. In de pilot worden met concrete opsporingsonderzoeken en begeleidend wetenschappelijk onderzoek interventiestrategieën ontwikkeld voor de aanpak van criminele netwerken achter de hennep teelt. Tevens ligt momenteel, in het kader van de implementatie van het Kaderbesluit Illegale Drugshandel, het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in de Eerste Kamer om de strafmaat voor hennep teelt te verhogen van vier naar zes jaar.

Tot slot kan worden vermeld dat eind 2005 op initiatief van de ministers van VROM en BZK de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in werking is getreden. Deze wet voorziet in extra middelen voor de grote gemeenten om op te treden tegen bepaalde vormen van illegale hennep teelt. Als de leefbaarheid wordt aangetast door grootschalige hennep teelt

⁴ Dit verhoorplan is bedoeld als leidraad om niet alleen inzicht in de technische aspecten van de hennepplantage(s) te verkrijgen, maar ook als onderlegger voor een eventuele ontneming.

⁵ Zie het rapport "Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht, Standaardberekening en normen" (april 2005).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24077, nr. 171.

waarvan huurder en verhuurder afweten, bestaat er nu een systeem van in zwaarte oplopende maatregelen

3. Knelpunten en aandachtspunten

Ondanks alle inspanningen die zowel op lokaal als landelijk niveau plaatsvinden, zijn nog verbeteringen mogelijk in de aanpak van de hennepcultuur.

- Gemeenten en lokale partners die zijn gestart met de aanpak van hennepcultuur ervaren in de praktijk diverse *knelpunten*. Zo is er grote behoefte aan meer instrumenten en methodieken om *kosteneffectiever* op te treden. Dit betreft met name de ontmanteling van kwekerijen. Het gaat daarbij niet alleen om kostenbesparing op de inzet van partijen, maar ook om het verhalen van de kosten van de ontmanteling op de teler. Voor politie en OM is het van belang dat hun capaciteit niet meer hoofdzakelijk wordt ingezet voor het ontmantelen van hennepplantages, maar dat zij zich meer kunnen richten op het doorrecherchen naar de achterliggende criminele netwerken. In veel gevallen is daarnaast niet duidelijk welke informatie uitgewisseld kan worden tussen de convenantpartners.
- Specifiek aandachtspunt binnen de integrale aanpak is de inzet van *instrumenten die telers daadwerkelijk treffen en waarbij het voorkomen van recidive goed is geregeld*. Niet alleen van een veelheid van sancties, maar ook van een persoonsgerichte aanpak gaat een preventieve werking uit. Andere preventieve maatregelen verdienen eveneens aandacht. Door te voorkomen dat mensen starten met het illegaal kweken van hennep, worden tal van risico's vermeden, arbeidsinzet en politiecapaciteit bespaard en ook menselijk leed voorkomen. Preventieve maatregelen kunnen gericht zijn op de potentiële teler, de growshops en tevens worden ingezet met oog op de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten.
- Belangrijk is ervoor te zorgen dat *in zoveel mogelijk regio's/ gemeenten* in Nederland sprake is van een integrale aanpak. Dit om verplaatsingseffecten tegen te gaan. Het blijkt regelmatig voor te komen dat vrij snel nadat een hennepkwekerij is ontmanteld, er al weer nieuwe initiatieven zijn om een kwekerij op te zetten. Soms is dat op dezelfde plek, soms zoeken hennepkwekers hun heil elders, bijvoorbeeld in gemeenten waar de integrale aanpak van hennepcultuur nog van de grond moet komen.
- Gemeenten die nog moeten starten met een aanpak zijn veelal nog *zoekende*. Bij de integrale aanpak van hennepcultuur moet rekening gehouden worden met diverse regelgeving (bijvoorbeeld wat betreft gegevensuitwisseling), strakke procedures en een goede afstemming tussen betrokken partijen. Daarbij vormt de kostenverdeling punt van aandacht. Sommige gemeenten geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij het uitvoeren van de regiefunctie bij de aanpak van de hennepcultuur in hun gemeente.
- Afgaande op signalen van de VNG, individuele gemeenten en koepelorganisaties is er behoefte aan *kennis en know-how* in de vorm van best practices, succesvolle praktijkgerichte voorbeelden. Inmiddels is er in diverse gemeenten/ regio's veel ontwikkeld. Denk hierbij aan draaiboeken, detectiemethodieken, kosteneffectieve interventies, preventieve maatregelen etc. Het is goed deze kennis en inzichten toegankelijk en toepasbaar te maken voor alle gemeenten zodat deze hiervan gebruik kunnen maken.
- In het verlengde hiervan vormt *goed bijhouden van resultaten en ontwikkelingen* van (integraal) beleid en maatregelen een aandachtspunt. Momenteel is deze informatie over

de effectiviteit van de aanpak van hennepsteelt beperkt en voor alle partijen (zeer) versnipperd beschikbaar.

4. Maatregelen voor een impuls voor een integrale aanpak hennepsteelt

De uitwerking en verbreding van de integrale aanpak zal op verschillende manieren en op verschillende niveaus moeten plaatsvinden. De integrale aanpak van hennepsteelt dient in de eerste plaats op het lokale/ regionale niveau (verder) gestalte te krijgen. Daarbij staat lokaal maatwerk voorop, alleen al omdat de aard en omvang van de wietsteelt per gemeente/ regio verschilt. Rol van de Rijksoverheid is (samen met betrokken koepelorganisaties) gemeenten en lokale partners hierin te stimuleren en te faciliteren. Daarbij staan de volgende uitgangspunten centraal:

- Stimuleren dat in meer regio's/gemeenten een integrale aanpak wordt gerealiseerd met als doel: terugdringen van de hennepsteelt,
- Ervoor zorg dragen dat lokale initiatieven tot samenwerking zoveel mogelijk gestimuleerd worden, waarbij elk van de betrokken partijen zijn verantwoordelijkheid neemt, financieel bijdraagt en maximaal gebruik maakt van de mogelijkheden tot optreden.
- Kennis en informatie over de beschikbare middelen en instrumenten voor de integrale aanpak van de hennepsteelt dient breed verspreid te worden. Hierbij is het van belang deze kennis en informatie actueel te houden, zodat gemeenten, politie en andere lokale partijen hier hun voordeel mee kunnen doen.
- Daar waar mogelijk een verbeteringslag aanbrengen door knelpunten op te lossen en mogelijk nieuwe instrumenten te initiëren.
- Binnen de aanpak van de wietsteelt dient zowel aandacht te zijn voor het ontmantelen van hennepplantages en het terugbrengen van de overlast, gevaarszetting en verloedering, als voor het doorrecheren naar de achterliggende criminele netwerken. Bovendien zullen zowel repressieve als preventieve maatregelen (zoals betere voorlichting over de gevaren van hennepsteelt) van dit totaalpakket aan maatregelen deel uit moeten maken.

In de volgende paragrafen worden alle maatregelen beschreven. Voor een beknopt overzicht van de maatregelen en bijbehorende actiepunten wordt verwezen naar bijlage 5.

4.1 Versterken samenwerking op lokaal niveau

Om de totstandkoming van een integrale aanpak te bevorderen wil het ministerie van BZK, samen met het ministerie van Justitie, gemeenten en lokale partners ondersteunen bij de vorming van samenwerkingsverbanden.

Ontwikkeling voorbeeldconvenant

In nauw overleg met (koepels van) gemeenten en overige partijen wordt momenteel door de ministeries van BZK en Justitie een voorbeeldconvenant ontwikkeld. Dit voorbeeldconvenant is bedoeld om gemeenten die nog geen (integrale) aanpak hebben opgestart te faciliteren. Daarnaast kunnen gemeenten die al actief zijn met de integrale aanpak, dit voorbeeldconvenant mogelijk gebruiken om elementen daaruit aan hun eigen aanpak toe te voegen, bestaande knelpunten op te lossen of zich te heroriënteren. Het voorbeeldconvenant heeft het karakter van een praktische handreiking, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen elementen die vast onderdeel van een convenant uitmaken en elementen die optioneel zijn en dus per gemeente - naar eigen inzichten en wensen - kunnen worden overgenomen. In het voorbeeldconvenant komen de afspraken tussen en de mogelijkheden

van de verschillende partijen om de hennep teelt aan te pakken aan bod. Hierbij worden de mogelijkheden uitgewerkt die het strafrecht biedt, het bestuursrecht en het privaatrecht. Ook wordt in het voorbeeldconvenant verder ingegaan op de uitwerking van eerdere genoemde knelpunten, zoals de mogelijkheden van informatie-uitwisseling tussen de convenantpartners, mogelijkheden van toepassing van spoedeisende bestuursdwang en het verhalen van de kosten. Het voorbeeldconvenant wordt in samenwerking met de betrokken koepelorganisaties uitgewerkt en ligt momenteel voor aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het is belangrijk ervoor te zorgen dat het voorbeeldconvenant met name gemeenten bereikt die er goed gebruik van zouden kunnen maken. Over de wijze van verspreiding van het voorbeeldconvenant wordt momenteel overleg gevoerd met de VNG en koepelorganisaties. Het ministerie van BZK zal in samenwerking met andere partijen eind augustus tijdens een bijeenkomst voor betrokkenen bij de aanpak van de hennep teelt een presentatie van het voorbeeldconvenant organiseren.

Gemeenten ondersteunen in regierol

Gemeenten hebben een spilfunctie bij de integrale aanpak van hennep teelt. In het algemeen pakken gemeenten de regierol op tal van gebieden goed op. Om gemeenten te ondersteunen in hun regierol, is het ministerie van BZK samen met de VNG het project Veilige Gemeenten gestart. In samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) bekijken het ministerie van BZK en de VNG de komende periode de mogelijkheden van een update van de handreiking Kernbeleid Veiligheid van de VNG.

Ook wordt in het kader van de gemeentelijke regierol verder bekeken of de inzet van kwartiermakers wenselijk is, die mogelijk vanuit het CCV zouden kunnen worden ingezet. Over de manier waarop vanuit de Rijksoverheid hieraan nadere invulling zal worden gegeven, is najaar 2006 uitsluitend te verwachten. Met betrekking tot de ondersteuning van gemeenten bij het oppakken van hun rol bij de integrale aanpak van de hennep teelt, zal worden bezien in hoeverre kan worden aangesloten bij de initiatieven die worden genomen door het project Veilige Gemeenten.

Tot slot geeft BZK in samenwerking met de VNG en het CCV de komende periode verder uitwerking aan een werkbijeenkomst of seminar voor gemeentelijke coördinatoren veiligheid met als onderwerp regievoering in combinatie met het onder de aandacht brengen van het voorbeeldconvenant. De eerste werkbijeenkomst vindt eind augustus 2006 plaats, gekoppeld aan de presentatie van het voorbeeldconvenant.

Landelijke afstemming en ondersteuning

Vanuit de verschillende koepelorganisaties en de departementen afzonderlijk worden reeds vanuit de eigen invalshoek initiatieven genomen om de teelt van hennep – en de daarmee gepaard gaande ongewenste verschijnselen – tegen te gaan. Het is van belang om deze verschillende initiatieven ook op centraal niveau meer aan elkaar te verbinden en om de lokale initiatieven te ondersteunen en waar mogelijk te verbreden:

- Het CCV zal twee keer per jaar een bijeenkomst met de betrokken koepelorganisaties⁷ en ministeries organiseren om hun ervaringen en knelpunten te bespreken en te bezien op welke wijze de aanpak kan worden gestimuleerd. Aandachtspunt daarbij is op welke manier waarop lokaal betrokken partijen maximaal kunnen bijdragen aan de integrale aanpak op lokaal niveau;

⁷ Het gaat hierbij om EnergieNed, Aedes vereniging van woningbouwcorporaties, Verbond van Verzekeraars, de Belastingdienst, UWV, de VNG en het Nationaal Netwerk Drugsexpertise (NND) van de KLPD.

- Vanuit de ministeries BZK en Justitie zal structureel overleg plaatsvinden met de andere departementen, zodat mogelijk de instrumenten die de lokale partijen ter beschikking staan verbreed en knelpunten opgelost kunnen worden.

4.2 Ontwikkelen van (kosten)effectieve methodieken en instrumenten

Om in te spelen op de behoefte aan meer kosten- en capaciteitsbesparende maatregelen en om effectiever te kunnen optreden, zal vanuit de ministeries van BZK en Justitie ondersteuning worden gegeven aan de verdere ontwikkeling van kosteneffectieve methodieken en instrumenten.

Verbeteren van de detectie

Het opsporen/detecteren van hennepplantages geschiedt op diverse manieren door de politie, bijvoorbeeld als gevolg van (stank)overlast of na (anonieme) meldingen van burgers. Daarnaast zijn energiebedrijven actief in het opsporen van energiediefstal. Het Rijk is er voorstander van de huidige detectiemethodieken verder uit te breiden met nieuwe detectiemethodieken, die eenvoudig en breed toepasbaar zijn. Gemeenten en lokale partijen worden gestimuleerd om in het najaar van 2006 met innovatieve voorstellen te komen voor nieuwe of verbeterde methodieken en instrumenten. Aan de hand van vooraf gestelde criteria zullen de voorstellen door het ministerie van BZK getoetst worden. De beste ideeën verdienen een eenmalige financiële bijdrage en zullen door BZK als inspiratie voor andere partijen worden benoemd tot veelbelovend praktijkvoorbeeld.

Kosteneffectiever ontmantelen

De kosten voor het afvoeren en vernietigen van hennepkwekerijen kunnen hoog oplopen. Om het ontmantelen van hennepkwekerijen efficiënter te laten verlopen en ervoor te zorgen dat het met minder kosten gepaard gaat, zullen in de eerst plaats goede praktijkervaringen worden geïnventariseerd en verspreid (zie hiervoor 4.5). Daarnaast gaan de ministeries van BZK en Justitie deze zomer in het kader van het project "Technologie en Veiligheid" van start met een verkennend onderzoek waarin ze bezien of er mogelijkheden zijn om hennepplanten ter plaatse te vernietigen. Verschillende korpschefs hebben de wens geuit om te onderzoeken wat er mogelijk is op dit gebied. In een eerste fase van het onderzoek wordt verkend welke technische mogelijkheden er zijn voor het ter plekke vernietigen van hennepplanten (en onder welke randvoorwaarden) en wordt een kosten-baten analyse uitgevoerd.

4.3 Preventie, communicatie en informatievoorziening richting burgers en nazorg

Aan preventie dient op verschillende manieren meer aandacht te worden geschonken. In de eerste plaats door de problematiek van de hennepcultuur en de daarbij komende overlast en verloedering breder te benaderen, bijvoorbeeld vanuit een wijkgerichte aanpak. Anderzijds door meer gerichte preventieve activiteiten te ontwikkelen en in te zetten. Communicatie en voorlichting spelen hierbij een belangrijke rol. Hier ligt een gezamenlijke rol voor Rijk, gemeenten, woningbouwcorporaties en energiebedrijven (maar ook bijvoorbeeld voor landbouworganisaties) om hier informatie en voorlichting over te geven. Bijlage 4 geeft een uitgebreider overzicht van preventieve maatregelen ten behoeve van de integrale aanpak hennepcultuur.

Stimuleren preventie- en voorlichtingsactiviteiten

Het is van belang om burgers goed te informeren dat hennepsteelt niet getolereerd wordt, dat daar slagvaardig tegen zal worden opgetreden en dat een veelheid van sancties zal worden opgelegd. Hier gaat een preventieve werking van uit. De doelstellingen hierbij zijn driedelig:

- Bewoners bewust maken van het gevaar van het telen van hennep
- De aanpak gericht op het terugdringen van hennepsteelt zichtbaar maken
- Vertrouwen van de burger terugwinnen

“Hard tegen Hennep” / “De oogst van 2005” / “Wie wiet zaait, zal straf oogsten”.

Onder deze titels hebben gemeenten als Utrecht, Tilburg, Rotterdam en Enschede huis-aan-huis folders verspreid met daarin informatie over het aantal opgerolde kwekerijen en de maatregelen die genomen worden. Ook hebben verschillende woningbouwcorporaties al hun huurders een brief gestuurd met een sommering om eventuele hennepweek te stoppen en waarin tevens wordt aangekondigd welke maatregelen worden genomen als alsnog een kwekerij wordt aangetroffen. Soms wordt hieraan ook de oproep om te melden gekoppeld. Ook laten diverse gemeenten zien wat ze bereikt hebben met de integrale aanpak. Bijvoorbeeld door flyers te verspreiden waarin de concrete resultaten worden benoemd. Ook zijn er gemeenten die na de ontmanteling van een hennepkwekerij hier expliciet de aandacht op vestigen door op de desbetreffende locatie een uithangbord (‘opgerold’) te plaatsen.

Door de ministeries van BZK en Justitie zal ten behoeve van gemeenten en lokale convenantpartijen:

- reeds ontwikkeld (lokaal) communicatiemateriaal worden verzameld en gebundeld en toegankelijk gemaakt via de databank van het CCV;
- een format voor het opstellen van een lokaal communicatieplan worden ontwikkeld en basismateriaal dat gebruikt kan worden voor andere doeleinden;
- worden bezien of de ontwikkeling van breed in te zetten (standaard)campagnemateriaal en de verdere uitbouw van bestaande landelijke anti-criminaliteitscampagnes, zoals bijvoorbeeld Meld Misdaad Anoniem, in dit kader effectief en gewenst is.

Verder wordt bekeken of en hoe een landelijk publiciteitsmoment ingevuld kan worden. De presentatie van het voorbeeldconvenant eind augustus kan zo'n rol vervullen.

Daarnaast zullen gemeenten worden gestimuleerd om op de aanpak van hennepsteelt gerichte preventieactiviteiten op te nemen in bijvoorbeeld lokale plannen gericht op de aanpak van overlast en verloedering in wijken en buurten. Het Kabinet komt nog voor het einde van 2006 met een Plan van Aanpak Overlast en Verloedering, dat ondermeer hierop ingaat. Ook kan worden aangesloten bij bredere preventieve trajecten zoals sociale herovering van wijken.

Stimuleren nazorg als onderdeel integrale aanpak

Net als preventie speelt ook de nazorg een belangrijke rol bij het voorkomen dat mensen (weer) met hennepsteelt beginnen. Nazorg is onder meer van belang in het kader van terugvalpreventie en vormt daarmee een wezenlijk onderdeel van de integrale aanpak van hennepsteelt. Een persoonsgerichte benadering is bij nazorg een belangrijk uitgangspunt. Belangrijk is dat gemeenten en lokale partners bij de uitwerking van de nazorg aan hennepsteelters zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande trajecten. De lokale “veiligheidshuizen” of Jib-vestigingen en de aansluiting bij schuldsaneringstrajecten zijn hierbij belangrijke aangrijpingspunten.

4.4 Aanpak growshops

Uit het rapport “Preventieve doorlichting Cannabissector c.a.”⁸ is gebleken dat er sprake is van een toename van het aantal growshops en dat zij in toenemende mate – naast het leveren van louter legale kweekbenodigdheden – op een illegale manier de motor en stimulator van de hennepsteelt zijn. Het behoort niet tot de mogelijkheden om growshops simpelweg te verbieden: zij verkopen immers in beginsel legale producten die ook voor andere (agrarische) doeleinden dan het telen van wiet kunnen worden gebruikt. Daarom is het van belang dat meerdere instrumenten, zoals preventief bestuurlijke instrumenten en strafrechtelijke, naast elkaar worden ingezet om de rol van growshops terug te dringen.

Een aanpak waarbij verschillende lokale partijen samenwerken om de growshops aan te pakken (zoals bij integrale handhavingsacties) kan zeer succesvol zijn:

Actie tegen growshops in regio Rijnmond (16 mei 2006)

Bij deze actie is samengewerkt door politie, justitie, gemeente (afdeling Openbare Orde en Veiligheid), UWV, Belastingdienst, AID (toezicht op Bestrijdingsmiddelenwet) en de DCMR (toezicht op milieuvoorschriften). Dit zijn de resultaten van een grootscheepse controle waarbij een multidisciplinair team van toezichthouders alle 31 growshops in de regio hebben bezocht: 34 aanhoudingen en in 17 growshops werd de Opiumwet overtreden. De politie zal de burgemeester verzoeken bestuurlijke maatregelen te nemen. Daarnaast is er ruim 60 kilo hennep toppen in beslag genomen met een straatwaarde van ongeveer 180.000 euro. 6 shops hadden gefraudeerd met hun elektriciteits- en/of gasmeter ofwel het illegaal aftappen van stroom en/of gas. Tijdens de actie zijn ook enkele klanten die in de growshops aanwezig waren aangehouden. Het totaal aantal aanhoudingen is 34. In totaal zijn 6800 hennepstekken/planten in beslag genomen. Er is ook een growshop aangetroffen waar een hennepkwekerij aanwezig was. Er is ook enkele malen procesverbaal opgemaakt voor het overtreden van de Bestrijdingsmiddelenwet. Het UWV stelt nog een nader onderzoek in naar zwartwerken.

In bijlage 3 wordt uitgebreider ingegaan op verschillende mogelijkheden om growshops via bestuurlijke en/of strafrechtelijke manier aan te pakken.

Beschikbaar stellen informatie over ervaringen met aanpak growshops

Het totale pakket aan (bestuurlijke en strafrechtelijke) maatregelen om tegen growshops op te treden, is weliswaar beperkt, maar biedt wel degelijk kansen. Enerzijds worden goede ervaringen opgedaan met integrale doorlichtingsacties. Anderzijds kunnen de bestuurlijke instrumenten mogelijkheden bieden om selectie toe te passen met betrekking tot de exploitanten van growshops en de mogelijkheid het aantal growshops te beperken. Het is van groot belang de ervaringen die lokaal worden opgedaan, bijvoorbeeld op het gebied van de vergunningplicht van growshops in de APV of ervaringen met integrale doorlichtingsacties, zo goed mogelijk uit te wisselen. Dit wordt dan ook door BZK in samenwerking met het CCV gefaciliteerd.

Uitwerking aanpak growshops in pilot “Hennepsteelt en georganiseerde criminaliteit”

De strafrechtelijke aanpak van growshops wordt ondermeer in het kader van de pilot “Hennepsteelt en georganiseerde criminaliteit” verder uitgewerkt. Daartoe wordt bezien in hoeverre - op basis van concrete informatie uit (opsporings)onderzoeken - medeplichtigheid en deelneming aan, of uitlokking tot grootschalige en bedrijfsmatige wietteelt aan growshophouders ten laste kan worden gelegd. Verder behoort hierbij - in geval van

⁸ TK 2004-2005, 24077, nr. 163

aangetoonde criminele winsten - toepassing van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel tot de mogelijkheden.

4.5 Ontsluiten van informatie en goede ervaringen

Er gebeurt veel op het gebied van de aanpak van hennepcultuur en op het moment van uitbrengen van deze notitie zijn er ongetwijfeld weer nieuwe initiatieven genomen. Kennis- en ervaringsuitwisseling speelt dan ook een belangrijke rol bij de extra impuls.

Conferentie en expertmeetings

Ten behoeve van kennis- en ervaringsuitwisseling en om te komen tot nieuwe maatregelen zullen de komende jaren conferenties en expertmeetings worden georganiseerd.

- De eerste conferentie waarin de integrale aanpak van hennepcultuur op de agenda staat, vindt plaats op 10 juli 2006. Tijdens deze conferentie, georganiseerd door de ministeries van VWS, Justitie en BZK, spreken de betrokken ministeries met een aantal gemeenten over maatregelen en onderlinge samenwerking ten aanzien van onder andere de integrale aanpak van de hennepcultuur.
- Aansluitend vindt op initiatief van de ministeries van BZK en Justitie de komende jaren een aantal expertmeetings over de integrale aanpak van de hennepcultuur plaats. Allereerst zal augustus 2006 de presentatie van het voorbeeldconvenant plaatsvinden.
- Tijdens het Veiligheidscongres, dat in het kader van het Veiligheidsprogramma in februari 2007 wordt georganiseerd, wordt de integrale aanpak hennepcultuur onderdeel van het programma .

Bundelen en verspreiden best practices

De ministeries van BZK en Justitie en het CCV zullen de goede ervaringen die in de praktijk met de aanpak van hennepcultuur zijn opgedaan gaan bundelen en toegankelijk maken voor alle gemeenten en lokale partijen. Dit zal gekoppeld worden aan informatie- en ervaringsuitwisseling in expertmeetings. In overleg met gemeenten en andere partijen zal worden bezien op welke manier de best practices gebundeld en toegankelijk kunnen worden gemaakt. Daarin zal in elk geval het CCV een rol spelen. Ontwikkelde instrumenten en methodieken op het terrein van de integrale aanpak van hennepcultuur worden bijgehouden door het CCV (project lokaal drugsbeleid). Op de website van het CCV (www.hetccv.nl) zal deze informatie terug te vinden zijn.

Het CCV zal de ontwikkelingen, initiatieven en voorbeelden op het gebied van de integrale aanpak hennepcultuur zoveel mogelijk actueel houden, zodat gemeenten, politie en andere lokale partijen hier blijvend hun voordeel mee kunnen doen. Ook het ontwikkelde voorbeeldconvenant zal door het CCV actief worden beheerd. Daarnaast zal het CCV een aantal bestaande lokale draaiboeken, waarin de werkafspraken uit het convenant verder uitgewerkt worden, via haar website aanbieden.

4.6 Registratie - bijhouden van de resultaten

Om de beleidsinspanningen en ingezette maatregelen voor de aanpak van de hennepcultuur te kunnen beoordelen op effectiviteit is het van belang te beschikken over een instrument waarmee de effecten van de integrale aanpak betrouwbaar en eenduidig kunnen worden vastgesteld. Momenteel is een dergelijk systeem er niet en moet afgegaan worden op

informatie uit bestaande landelijke monitorsystemen (zoals de Nationale Drugs Monitor van het Trimbos instituut (NDM)), gegevens uit lokale/ regionale registraties van gemeenten, politiekorpsen, woningcorporaties, verzekeraars, en energiebedrijven⁹ en gegevens uit de diverse onderzoeken die zijn gedaan naar (ontwikkelingen in) de cannabissector (w.o. Bovenkerk 2002; Intraval 2004 etc).

Ontwikkeling landelijk registratiesysteem aanpak hennepsteelt

De ministeries van BZK en Justitie bekijken de komende periode in samenwerking met de betrokken partijen op welke manier de verzameling en registratie van cijfers op het gebied van de aanpak van hennepsteelt verder en/of gezamenlijk kan worden ontwikkeld en bijgehouden. Toegewerkt zal worden naar een systeem waarin zowel kwantitatieve informatie (cijfermateriaal) als kwalitatieve informatie kan worden ontsloten. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten op de bestaande registratiesystemen. Gedacht kan worden aan een uniform registratiesysteem voor alle betrokken partijen op lokaal niveau. In combinatie met evaluatieonderzoek kan zo meer zicht op de resultaten en effecten van genomen maatregelen ontstaan. Tevens kunnen (markt)ontwikkelingen op het gebied van de hennepsteelt beter in kaart worden gebracht. Ontwikkelingen in de verbetering van registratie van inbeslagnemingen van drugs, die momenteel bij de politie uitgewerkt worden, zijn hierbij van groot belang.

⁹ Zo worden onder meer gegevens bijgehouden van het aantal ontmantelde kwekerijen, toegebrachte schade en dergelijke; deze registraties kunnen per regio/ organisatie nogal verschillen, waardoor het lastig is gegevens te vergelijken en/ of op geaggregeerd niveau te gebruiken om conclusies te trekken

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht bijdragen lokale partijen integrale aanpak hennepsteelt

<i>Lokale partijen</i>	<i>(Deel)problematiek</i>	<i>Eigen mogelijkheden tot optreden</i>
OM en politie	Plegen van strafbare feiten en verwerven van illegale inkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Strafrechtelijk sluitstuk (inclusief financiële ontneming)
Gemeenten en politie	Overlast, verloedering en gevaarzetting	<ul style="list-style-type: none"> • Regie op totstandkoming integrale aanpak • Inzet van gemeentelijke diensten en m.b.t. informatieuitwisseling politie, gemeenten en derden (Wet Politieregisters) • Maatregelen vanuit grootstedelijke problematiek
Energiebedrijven	Fraude: illegaal aftappen van elektriciteit. Overbelasting van het elektriciteitsnet Gevaarzetting	<ul style="list-style-type: none"> • Terugvorderen schadeclaims m.b.t. illegaal afgetapte elektriciteit (zowel d.m.v. voegen als civielrechtelijk) • Afsluiten van elektriciteit • Stimuleren van installatie van minder fraudegevoelige energiemeters
Verzekeringsmaatschappijen	Financiële schade voor verzekeringsmaatschappijen a.g.v. het uitkeren i.g.v. brand- en waterschade i.g.v. hennepsteelt	<ul style="list-style-type: none"> • Opzeggen van overeenkomst in geval van geconstateerde illegale hennepsteelt
Woningbouwcorporaties	Aantasting woningbestand met vaak hoge kosten tot gevolg om de woning weer in de oude staat terug te brengen. Overlast en gevaar voor andere huurders en overige omwonenden. Gevaarlijke situaties a.g.v. opslag van chemicaliën etc. in woningen.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontbinding huurcontract • Ontruiming en verplichting om woning weer in oorspronkelijke staat terug te brengen • Niet in aanmerking komen voor urgentieverklaring
(Gemeentelijke) diensten / instanties als het CWI, sociale dienst, UWV, gemeentelijke kredietbanken.	Uitkeringsfraude	<ul style="list-style-type: none"> • Terugvorderen ten onrechte verkregen uitkering • Nazorgtraject m.b.t. afbetalen schulden etc.
Belastingdienst	Belastingontduiking	<ul style="list-style-type: none"> • Vorderen belasting over niet opgegeven inkomsten uit de hennepsteelt

Bijlage 2 (Kosten)Effectieve maatregelen ontmantelen hennepkwekerijen

Het opsporen/ detecteren van hennepplantages is een belangrijke eerste stap alvorens ertoe kan worden overgegaan om te ontmantelen. Ingegaan wordt op de (kosten)effectieve instrumenten en methodieken die hierbij kunnen worden ingezet.

Detectie-instrumenten

Detectie-instrumenten hebben betrekking op het opsporen van hennepkwekerijen of er aan gerelateerde zaken als stankoverlast, energiediefstal en dergelijke.

Verspreiding van zogenaamde “slimme” energiemeters

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 18 mei 2006 hebben de plannen van de minister van EZ om slimme meters binnen zes jaar tijd uit te rollen bij alle Nederlandse huishoudens brede steun gekregen. Dit biedt een structureel voordeel bij de detectie van hennepplantages. Energiebedrijven zijn inmiddels gestart met het installeren van op afstand uitleesbare meters. Een van de voordelen van dit plan van de slimme meters is dat de actuele verbruikersdata online beschikbaar zijn en daarmee ongebruikelijke patronen in het energieverbruik vroegtijdig kunnen worden gedetecteerd. Ook het feit dat deze meters automatisch een signaal verzenden als er mee wordt geknoeid, of er een onderbreking plaatsvindt, is een belangrijke bijdrage voor de verbetering van detectie.

Naast slimme energiemeters beschikken politie en andere partijen op dit moment over een aantal detectie-instrumenten zoals warmtezoekende camera's.

Maatregelen kosteneffectiever ontmantelen

De kosten voor het ontmantelen van een hennepkwekerij kunnen hoog oplopen. In dit kader is sprake van een aantal ontwikkelingen, om ervoor te zorgen dat het ontmantelen van kwekerijen leidt tot minder inzet van kostbare (politie)capaciteit en lagere kosten voor de diverse convenantpartijen.

Toepassing spoedeisende bestuursdwang

In de eerste plaats zijn in dit kader de ervaringen van de gemeente Rotterdam van belang. Door toepassing van spoedeisende bestuursdwang, kunnen de kosten van het ruimen worden verhaald op de teler. Tot op heden is dit in circa 80% van de gevallen gelukt. Voor de gevallen dat dit niet lukt worden de kosten gezamenlijk betaald door de gemeente, de energiebedrijven en de politie. Dit betekent een aanzienlijke kostenbesparing voor de politie en het OM, voor wiens rekening voorheen de bekostiging van de ontmantelingen kwam. Deze methodiek van toepassing van spoedeisende bestuursdwang en het verhalen van de kosten op de teler wordt verder uitgewerkt in het voorbeeldconvenant, dat eind augustus wordt gepresenteerd. Daarbij kan vast worden opgemerkt dat spoedeisende bestuursdwang niet per definitie altijd is toe te passen. Om te komen tot een lokale aanpak met deze insteek dient in ieder geval voorafgaand goede afstemming plaats te vinden op lokaal niveau, waarbij de hier ingevulde regierol van de gemeente een intensieve taak is. Ten slotte dienen op lokaal niveau goede afspraken gemaakt te worden over de kostenverdeling tussen de verschillende convenantpartijen voor die gevallen, waarin de kosten niet verhaald kunnen worden.

Hennephaaldagen

In de tweede plaats worden in veel regio's de hennepkwekerijen al op integrale wijze ontmanteld.

Veelal worden in dit kader zogeheten periodieke hennepaaldagen georganiseerd, waarop op één dag meerdere hennepkwekerijen via strafrechtelijke weg worden ontmanteld. Dit gebeurt veelal door inschakeling van particuliere of gemeentelijke afvalverwijderingsbedrijven onder toezicht van een aantal (twee a vier) politieagenten. De kosten voor de ontmanteling worden doorgaans ofwel gezamenlijk betaald door de politie en het Openbaar Ministerie (volgens de "Circulaire afbakening tussen politie- en justitiekosten") ofwel zijn er op lokaal niveau afspraken gemaakt dat ook convenantpartijen als gemeenten, woningcorporaties en energiebedrijven een deel van de kosten dragen. Het ministerie van BZK zal in overleg met andere partijen nog bezien of een optimalere kostenverdeling mogelijk is. Uitgangspunt hierbij blijft dat lokale partijen gezamenlijk tot een oplossing komen voor dit vraagstuk.

Ook bij de methode van periodieke hennepaaldagen is sprake van een besparing van de ontmantelingskosten en is een efficiëncyslag gemaakt. Elk van de verschillende convenantpartijen draagt zijn (financiële) steentje bij en het organiseren van zogeheten hennepaaldagen werkt een stuk efficiënter.

Ontwikkeling nieuwe instrumenten

Tenslotte wordt (zoals ook in de notitie zelf aangekondigd wordt) ingezet op een aantal nieuwe instrumenten om kosteneffectiever te kunnen ontmantelen: uitwerking en promotie van goede voorbeelden voor opsporing en detectie en in het kader van het project "Technologie en Veiligheid" wordt vanuit de ministeries van BZK en Justitie verkend, welke mogelijkheden er zijn voor het ter plekke vernietigen van hennepplanten.

Bijlage 3 Aanpak growshops

Growshops zijn winkels waar materialen en grondstoffen kunnen worden gekocht voor de hennepcultuur. Het aantal growshops in Nederland steeg de laatste zes jaar sterk: in 2003 waren dit er 318¹⁰.

De verkoop van kweekbenodigdheden in growshops -zoals meststoffen, bestrijdingsmiddelen, potgrond, lampen, ventilatiesystemen en waterpompen- is op zichzelf niet strafbaar. Deze kunnen immers ook voor legale doeleinden gebruikt worden en niet alleen en uitsluitend voor de teelt van hennep. Derhalve is het niet mogelijk de verkoop van deze kweekbenodigdheden te verbieden. Desalniettemin is gebleken dat growshops een belangrijke schakel vormen bij de hennepcultuur. In december 2004 heeft bureau Intraval in opdracht van het ministerie van Justitie het rapport "Preventieve doorlichting cannabissector" uitgebracht, waarin geconcludeerd wordt dat de rol van de growshops binnen de hennepbranche steeds belangrijker wordt:

"De growshops fungeren als motor en stimulator van de cannabisbranche, in het bijzonder met betrekking tot de teelt van nederwiet. Er zijn aanwijzingen dat growshops een faciliterende rol vervullen ten aanzien van de teelt van cannabis op een wijze die zowel legaal als illegaal is. Niet alleen door levering van kweekbenodigdheden faciliteren zij de hennepcultuur, maar ook worden wel kant-en-klare thuiskwekerijen geleverd en geplaatst; voorts leveren zij niet alleen zaden, maar ook stekjes. Ten slotte zijn er signalen dat growshops mogelijk een rol spelen in het financieren van kweekbenodigdheden en vervolgens het weer opkopen van de opbrengst. Er bestaat overigens geen zicht op de mate waarin dit voorkomt"

De uitkomsten van het rapport bevestigen de noodzaak om zowel bestuurlijk als strafrechtelijk op te treden tegen growshops. De mogelijkheden om growshops aan te pakken zijn echter beperkt. Het behoort weliswaar niet tot de mogelijkheden om growshops simpelweg te verbieden, maar de volgende instrumenten kunnen bijdragen aan de aanpak van growshops. Het gaat dan zowel om bestuurlijke als strafrechtelijke (mogelijke) maatregelen.

Instrumenten bestuurlijke aanpak

Diverse gemeenten hebben initiatieven genomen om growshops aan te pakken. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden onderzocht en instrumenten ingezet. De bestuurlijke aanpak van growshops hangt samen met het lokale beleid en de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester.

Lokale vergunningplicht growshops met gebruikmaking van Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB)

De Wet BIBOB kan worden toegepast bij de aanvraag van verschillende gemeentelijke vergunningen, zoals exploitatievergunningen voor horeca- en seksinrichtingen, bouw- en milieuvergunningen, subsidies en aanbestedingen. De wet geeft bestuursorganen een extra mogelijkheid om een vergunning te weigeren of in te trekken, indien er een "ernstige mate van gevaar" bestaat dat de vergunning (onder meer) gebruikt wordt om strafbare feiten te plegen, of om uit strafbare feiten verkregen geld wit te wassen.

Het BIBOB-instrumentarium kan een belangrijke rol vervullen bij de aanpak van growshops. In het Besluit BIBOB zijn de growshops - waarvoor op grond van een

¹⁰ Preventieve doorlichting cannabissector, Intraval, 2004

gemeentelijke verordening een vergunning is vereist - immers ook opgenomen als mogelijke sector voor toepassing van deze regelgeving. Voorwaarde voor toepassing van de Wet BIBOB op growshops is dus dat zij door een desbetreffende gemeente vergunningplichtig zijn gemaakt. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).

Vergunningplicht via de APV

In diverse gemeenten wordt momenteel ervaring opgedaan met een exploitatievergunningstelsel voor growshops op grond van de APV. Op grond van een lokale vergunningplicht in de APV kan de BIBOB-toets worden gedaan, waarbij voor het verkrijgen van een vergunning onder meer gecontroleerd wordt of de growshophouder criminele antecedenten heeft. Op grond van de resultaten van de BIBOB-toetsing kan de vergunning geweigerd worden. Een exploitatievergunningstelsel kan ook een maximum bepaald worden van het aantal growshops in een gemeente.

Aandachtspunten bij de vergunningplicht van growshops op grond van de APV zijn:

- Het formuleren van een duidelijke begripsafbakening. Het is van belang om een duidelijke definitie van het begrip growshop te hebben die in de APV opgenomen kan worden, zodat kan worden voorkomen dat detailhandel die kweekbenodigdheden verkoopt zoals tuincentra eveneens onder de vergunningplicht valt. Vaak worden growshops omschreven als "in het maatschappelijk verkeer aangeduid als growshop".
- Om te bepalen of gemeenten eigen regels kunnen stellen voor growshops met een exploitatievergunningstelsel, moet worden beoordeeld of growshops in het algemeen van dien aard zijn dat ze een gevaar betekenen voor de openbare orde (overlast veroorzaken). Indien er in een gemeente sprake is van concrete overlast en openbare orde problemen die verband houden met de aanwezigheid van growshops kunnen er nadere regels gesteld worden ter bescherming van het woon- en leefklimaat en de handhaving van de openbare orde. Op dit moment is nog niet met zekerheid aan te geven hoe ruim de begrippen "handhaving van de openbare orde" en "bescherming van het woon- en leefklimaat" uitgelegd kunnen worden. Tevens is nog niet duidelijk of ook de algemeen bestuurlijke preventie van criminaliteit een exploitatievergunningstelsel voor growshops rechtvaardigt.

Een belangrijke ontwikkeling is dat recentelijk een aantal gemeenten een vergunningplicht voor growshops in hun APV heeft opgenomen of dat zij actief zijn met het opzetten hiervan: Maastricht, Breda, Venlo, Roosendaal, Bergen op Zoom en Kerkrade. De actuele stand van zaken rondom de ontwikkelingen op dit gebied is te vinden op de website van het CCV (www.hetccv.nl).

Het vergunningplichtig maken van growshops in de APV is tot op heden nog niet rechtelijk getoetst. Dit bemoeilijkt een verdere verspreiding van het in de APV opnemen van een vergunningplicht voor growshophouders en de toepassing van de Wet BIBOB op growshops. Bekeken zal worden of in overleg met de gemeenten die de vergunningplicht in hun APV hebben opgenomen, een uitspraak van de rechter hierover bespoedigd kan worden. Om hiermee de voorbeeldfunctie van de vergunningplicht via de APV voor andere gemeenten een steviger fundament te kunnen geven.

Mogelijkheden van bestemmingsplan en Leefmilieuverordening

Ook via het bestemmingsplan en de Leefmilieuverordening kunnen gemeenten de vestiging van growshops in hun gemeente reguleren en/of tegengaan. In het bestemmingsplan kan

opgenomen worden op welke plaatsen panden met de bestemming detailhandel (waar growshops onder vallen) zich mogen vestigen. Ook kunnen gemeenten een maximum aantal growshops vastleggen in hun bestemmingsplan.

Een leefmilieuverordening is gericht op wering van dreigende achteruitgang en stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden in een gebied dat in hoofdzaak wordt gebezigd voor bewoning, midden- en kleinbedrijf, kantoren of een combinatie hiervan. Op grond van een leefmilieuverordening kan bijvoorbeeld de vestiging van nog meer horeca worden geweerd of kan de ingebruikneming van nieuwe of verbouwde panden als growshops worden voorkomen of gemaximeerd.

Integrale doorlichtings- en handhavingsacties

In het kader van zogeheten integrale "veegacties" maken gemeenten samen met andere partijen afspraken om growshops langs verschillende wegen en door middel van systematische controles aan te pakken. Hieraan nemen naast de gemeente, de politie en het OM ook veelal partijen als de Belastingdienst, de Algemene Inspectie Dienst (AID), het UWV, de gemeentelijke milieudienst, Bouw- en Woningtoezicht en de brandweer deel.

Het gaat hier in feite om een soortgelijke aanpak als momenteel gevolgd wordt met de aanpak vrijplaatsen, waarover in april 2005 een brief¹¹ naar de gemeenten is gestuurd. Gedachte hierbij is om het runnen van een growshop zo moeilijk mogelijk te maken ("tegenhouden").

Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van hun bestuursrechtelijke mogelijkheden, zoals het sluiten van een growshops op grond van artikel 13b Opiumwet wanneer hennepstekjes of andersoortige drugs worden aangetroffen. De Belastingdienst beschikt hierbij over de mogelijkheid om belasting over niet opgegeven inkomsten terug te vorderen. Bovendien bieden dergelijke doorlichtingsacties vaak aanleiding voor strafrechtelijke sancties, zoals strafrechtelijke vervolging op grond van overtreding van de Opiumwet of strafrechtelijke ontneming van de criminele winsten.

Het ministerie van BZK bekijkt de komende periode hoe de ervaringen van gemeenten met dergelijke integrale doorlichtings- en handhavingsacties kunnen worden verzameld en verder verspreid.

Registratieplicht

Eén van de ideeën voor de aanpak van growshops is te werken met een zogenaamde registratieplicht. Deze zou dan uitgewerkt kunnen worden in twee varianten:

Ten eerste de mogelijkheid om growshophouders te verplichten alle producten die vanuit zijn growshop worden verkocht te oormerken als zijnde afkomstig uit zijn shop. Tweede mogelijkheid zou zijn een legitimatieplicht van kopers bij growshops in te stellen in combinatie met een registratieplicht van deze identiteitsgegevens en verkochte producten.

Problemen die zich hierbij voordoen zijn dat growshophouders niet verplicht kunnen worden om de door hem verkochte spullen te oormerken, aangezien growshophouders - net als bijvoorbeeld tuincentra - in beginsel producten verkopen, zoals kweekbakken en assimilatielampen, die legaal zijn.

Verder kan de bevoegdheid om naar de identiteit van de koper te vragen niet geregeld worden op grond van APV. Dit is geregeld in de Wet op de Identificatieplicht (WID).

Bovendien is deze aanpak fraudegevoelig en moeilijk handhaafbaar: met behulp van een stroman kan de verkoopketen gemakkelijk doorbroken worden. Vooralsnog is de conclusie wat betreft de registratieplicht dan ook: veel inspanning, weinig meerwaarde.

¹¹ Brief van de Minister van BZK: nr. 2005-71810

Strafrechtelijke instrumenten

Naast, of in combinatie met, de inzet van preventief bestuurlijke instrumenten is met name ook de strafrechtelijke aanpak van growshops van belang.

Strafrechtelijke vervolging:

Tegen growshops die zich schuldig maken aan strafbare feiten wordt strafrechtelijk opgetreden. Waar aangewezen zal het Openbaar Ministerie strafrechtelijke maatregelen nemen, zoals strafrechtelijke vervolging op grond van de Opiumwet, bijvoorbeeld als wordt geconstateerd dat in de growshop stekjes van cannabisplanten aanwezig zijn of andersoortige drugs verkocht worden. Ook behoort hierbij - in geval van aangetoonde criminele winsten - toepassing van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel tot de mogelijkheden.

Verder wordt bezien in hoeverre –op basis van concrete informatie uit (opsporings)onderzoeken- medeplichtigheid en deelneming aan, of uitlokking tot grootschalige en bedrijfsmatige hennepcultuur aan growshophouders ten laste kan worden gelegd.

Ten slotte wordt momenteel door het ministerie van Justitie - in overleg met het OM - bezien of affichering door de growshopsector gericht op de hennepcultuur onder de werking van artikel 3b Opiumwet gebracht kan worden. Hiermee zou een openbaarmaking gericht op de activiteit van het telen van cannabis verboden kunnen worden.

Ook is nader bekeken in hoeverre bepaalde producten uit growshops – waarvan duidelijk is dat zij alleen voor de wietcultuur worden gebruikt – kunnen worden verboden. Dit is echter niet haalbaar gebleken. De producten die duidelijk voor de teelt van wiet worden aangeboden zijn op zichzelf legaal en kunnen evengoed voor de kweek van andere gewassen worden gebruikt. Het is niet mogelijk gebleken om de producten die in feite alleen voor de teelt van hennep dienen ook zo specifiek te definiëren. Ten slotte is in dit kader ook bezien in hoeverre een verbod op de verkoop van een bepaalde combinatie van producten tot de mogelijkheden behoort, maar ook dit blijkt geen oplossing te bieden, dit zou namelijk al snel ontdukt worden door één van die producten vanuit een andere winkel te gaan verkopen.

Pilot “Hennepcultuur en georganiseerde criminaliteit”:

Om de criminogene rol van growshops in de hennepcultuur terug te dringen, worden momenteel in de pilot “Hennepcultuur en georganiseerde criminaliteit” door middel van concrete opsporingsonderzoeken en begeleidend wetenschappelijk onderzoek succesvolle interventiestrategieën voor de aanpak van growshops ontwikkeld. Deze pilot – die in het najaar van 2005 van start is gegaan in Limburg en Noord-Brabant – heeft de aanpak van criminele netwerken achter de wietcultuur tot doel. Onder andere in het kader van deze pilot en van de integrale doorlichtingsacties, zoals het eerder genoemde voorbeeld uit Rotterdam, wordt bezien in hoeverre - op basis van concrete informatie uit (opsporings)onderzoeken – medeplichtigheid en deelneming aan, of uitlokking tot grootschalige en bedrijfsmatige wietcultuur aan growshophouders ten laste kan worden gelegd..Ook in het kader van deze pilot zal - in geval van aangetoonde criminele winsten – ingezet worden op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Conclusie

Conclusie is dat momenteel veel ervaringen worden opgedaan met de aanpak van growshops, veelal door middel van betere gebruikmaking van de bestaande bestuurlijke en

strafrechtelijke mogelijkheden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de integrale doorlichtingsacties. Daarnaast is een aantal ontwikkelingen in gang gezet - zoals bijvoorbeeld het vergunningplichtig maken van growshops en de toepassing van Wet BIBOB - dat nog verder moet uitkristalliseren. De exploitatievergunningplicht van growshops op grond van de APV is op dit moment nog niet onderworpen geweest aan rechterlijke toetsing. Bedacht moet ook worden dat de Wet BIBOB een relatief nieuw instrument is, waarvan de toepassing nog in ontwikkeling is.

De activiteiten vanuit de ministeries van BZK en Justitie zullen zich de komende periode –in samenwerking met het CCV- richten op het verspreiden van informatie over de hierboven genoemde succesvolle interventies vanuit gemeenten en andere lokale partijen, zoals de mogelijkheden van de vergunningplicht in de APV en de integrale handhavingsacties. Ook wordt gezien in hoeverre –op basis van concrete informatie uit (opsporings)onderzoeken- medeplichtigheid en deelneming aan, of uitlokking tot grootschalige en bedrijfsmatige hennepcultuur aan growshophouders ten laste kan worden gelegd.

Bijlage 4 Preventieve en communicatieactiviteiten

Preventie

Op het gebied van preventie is van belang om de problematiek van de hennep teelt en de daarbij komende overlast en verloedering breder te benaderen vanuit een wijkgerichte aanpak. (Rijksbrede) Trajecten die momenteel door verschillende departementen ontwikkeld worden, zoals sociale herovering van wijken, actieplan overlast en verloedering¹² en veiligheid in de buurt kunnen hierbij aangrijpingspunten bieden. Bij sociale herovering gaat het om sociale en fysieke interventies gericht op het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid in de publieke ruimte. Voorbeelden van interventies zijn het realiseren van een meer evenwichtiger samenlevingsopbouw, het formuleren van gedragsregels en het bevorderen van de omgang tussen bewoners. In wijken met problemen die zo hardnekkig zijn dat de gemeente, samen met lokale partners, de noodzakelijke 'vonk' voor verandering moeizaam georganiseerd krijgt, is sterkere lokale regie op veiligheid en leefbaarheid gewenst. De gemeente kan vervolgens het Rijk hierbij als partner aanspreken.

Communicatie en voorlichting

Communicatie en voorlichting spelen een belangrijke rol binnen de integrale aanpak. Het is van belang om burgers goed te informeren dat wietteelt niet getolereerd wordt, dat slagvaardig daartegen zal worden opgetreden en dat een veelheid van sancties zal worden opgelegd. Ook moeten de gevaren rondom de teelt van hennep duidelijk zijn voor burgers. Los hiervan dient bekend te zijn dat het gevaar om in de criminele sector terecht te komen aanwezig is. Hier ligt een gezamenlijke rol voor rijk, gemeenten, woningbouwcorporaties en energiebedrijven om hier informatie en voorlichting over te geven. Zowel publieke als private partijen hebben belang bij een goede informatie aan burgers over de gevolgen en gevaren van de hennep teelt bij particulieren/in wijken.

Een aantal gemeenten is op het gebied van communicatie richting burgers zeer actief. Deze voorlichting varieert van flyers en huis-aan-huis folders tot aan het ophangen van uithangborden wanneer een wietkwekerij is opgerold. De actieve gemeenten op dit punt geven aan dat zij hiermee goede resultaten boeken. Zo blijkt in bepaalde gevallen als gevolg van de actieve voorlichting het aantal anonieme meldingen toe te nemen, voorkomt dit weerstand tegen de aanpak en treft men ook minder recidive van wietteelt aan. (Potentiële) Thuisliefers zijn gewaarschuwd: zij worden nog eens expliciet gewezen op de mogelijke maatregelen. Gericht voorlichting zou ook met name een preventief effect hebben.

Het verdient daarom aandacht om in aanvulling op het voorbeeldconvenant een concreet communicatieplan met de convenantpartijen uit te werken. Dat zou langs de volgende lijnen kunnen lopen:

- Veel media-aandacht op cruciale momenten, zoals bij het ondertekenen van het convenant en bij het boeken van de eerste resultaten.
- Optimaal gebruik van free publicity en van laagdrempelige gratis media.
- Optimaal benutten van de bestaande middelen van de samenwerkende partijen, zoals nieuwsbrieven en internetsites.

¹² Voor het einde van 2006 zal het kabinet een plan van aanpak presenteren voor de aanpak van overlast en verloedering.

- Uitbrengen van een beknopte folder en poster over de multidisciplinaire aanpak. Deze middelen distribueren via alle publiekskanalen van de samenwerkende partijen en huis-aan-huis verspreiden.

Nazorg

Net als preventie speelt ook de nazorg een belangrijke rol bij de integrale aanpak van de hennepcultuur. Ook hier heeft een aantal gemeenten al trajecten voor ontwikkeld, wat in het voorbeeldconvenant terug te vinden is. Aandacht voor nazorg is van belang, zodat mensen die veroordeeld zijn vanwege het kweken van hennep, niet weer in dezelfde situatie belanden bijvoorbeeld vanwege druk vanuit achterliggende criminele organisaties of vanwege schuldenlast. Een persoonsgerichte benadering is bij de nazorg een belangrijk uitgangspunt.

Bij een aantal bestaande trajecten op landelijk en lokaal niveau kan hierbij aangesloten worden:

- In het kader van de lokale “veiligheidshuizen” kan door nauwe samenwerking en goede dossieropbouw een gezamenlijke persoonsgerichte aanpak verder vorm krijgen.
- Verder kan in het kader van de schuldsanering op lokaal niveau bekeken worden of in persoonlijke gevallen waarbij hennepcultuur heeft plaatsgevonden, mogelijkheden zijn voor het in gang zetten van schuldsaneringstrajecten.
- Ook kan bekeken worden of een (deels) voorwaardelijke (vrijheids)straf met bijzondere voorwaarden aangewezen kan zijn. Als bijzondere voorwaarden kan gedacht worden aan deelname aan arbeidstoeleiding, vaardigheidstraining en/of budgetteringscursus, in combinatie met een vorm van toezicht door de reclassering.
- Voor de grote steden kan in dit kader het Programma Terugdringen Recidive van het ministerie van Justitie aanknopingspunten bieden. Eén van de instrumenten van dit programma is het verbeterplan aansluiting nazorg. Dit verbeterplan biedt inzicht in de knelpunten en geeft oplossingsrichtingen om de aansluiting tussen het justitiële traject en de maatschappelijke vervolgvoorzieningen beter te laten verlopen. Verbeterpunten worden per onderwerp schematisch weergegeven: *algemeen, huisvesting, zorg, arbeid en inkomen*.¹³ Het projectbureau Aansluiting Nazorg van de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) stelt een ‘*handreiking nazorg*’ op, die vanaf 2006 landelijk beschikbaar zal zijn.
- Ten slotte kunnen op lokaal niveau tussen de betrokken partijen ook afspraken gemaakt worden over (na)controles - op aanwezigheid van hennepkwekerijen - in huizen van mensen die eerder op een hennepkwekerij zijn betrapt. Dit kan onderdeel vormen van het convenant aanpak hennepkwekerijen. Hierbij kunnen ook afspraken gemaakt worden over welke partij(en) deze controles uitvoert.

¹³ Meer informatie hierover is te vinden op www.veiligheidsprogramma.nl

Bijlage 5 Overzicht actiepunten notitie integrale aanpak hennepeteelt

4.1 Versterken samenwerking op lokaal niveau		
<i>Wat</i>	<i>Wie</i>	<i>Wanneer</i>
Ontwikkeling voorbeeldconvenant	<ul style="list-style-type: none"> BZK, Justitie i.s.m. VNG, en andere koepelorganisaties BZK bekijkt i.o.m. andere partijen de mogelijkheid van aanpak hennepeteelt in particuliere (huur)sector 	Augustus 2006: bijeenkomst regievoering gekoppeld aan presentatie voorbeeldconvenant
Gemeenten ondersteunen in regierol	<ul style="list-style-type: none"> BZK i.o.m VNG, CCV en gemeenten bezien mogelijkheden om regierol gemeenten te versterken 	
Landelijke afstemming en ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> CCV organiseert 2x per jaar bijeenkomst met koepels en ministeries. BZK en Justitie organiseren structureel interdepartementaal overleg 	
4.2 Ontwikkelen (kosten)effectieve methodieken en instrumenten		
<i>Wat</i>	<i>Wie</i>	<i>Wanneer</i>
Verbeteren detectie	<ul style="list-style-type: none"> BZK organiseert 'detectieconours' 	Start: najaar 2006. Prijsuitreiking: begin 2007
Kosteneffectiever ontmantelen	<ul style="list-style-type: none"> CCV: bundelen en verspreiden best practices (zie 4.5). BZK en Justitie: onderzoek project Technologie en Veiligheid 	Zomer 2006: start onderzoek .
4.3 Preventie, communicatie en informatievoorziening richting burger		
<i>Wat</i>	<i>Wie</i>	<i>Wanneer</i>
Stimuleren preventie- en voorlichtingsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> BZK en CCV: Ontwikkelen en verspreiden formats en sjablonen. BZK en Justitie: bezien wenselijkheid landelijke campagne en invulling landelijk publiciteitsmoment. Kabinet: PVA Overlast en Verloedering 	Alle activiteiten vinden plaats in najaar 2006
Nazorg onderdeel integrale aanpak	<ul style="list-style-type: none"> Justitie/ DJI: ontwikkeling handreiking nazorg 	Eind 2006 beschikbaar
4.4. Aanpak growshops		
<i>Wat</i>	<i>Wie</i>	<i>Wanneer</i>
Beschikbaar stellen informatie over ervaringen	<ul style="list-style-type: none"> BZK/ Justitie i.o.m CCV 	Vanaf zomer 2006

met integrale handhavingsacties tegen growshops		
Beschikbaar stellen informatie over actuele ontwikkelingen met lokale vergunningplicht growshops	<ul style="list-style-type: none"> BZK i.o.m CCV 	Vanaf heden
Uitwerking aanpak growshops in pilot "Hennepteelt en georganiseerde criminaliteit"	<ul style="list-style-type: none"> Justitie en BZK 	Vanaf eind 2005
4.5 Ontsluiten van informatie en ervaringen		
<i>Wat</i>	<i>Wie</i>	<i>Wanneer</i>
Conferentie en expertmeetings	<ul style="list-style-type: none"> VWS, BZK, Justitie: landelijke drugconferentie BZK en Justitie: expertmeetings/ seminars Justitie/ BZK: veiligheidscongres 	Juni 2006: Landelijke drugconferentie Expertmeetings: vanaf najaar 2006 : eerste bijeenkomst eind augustus over voorbeeldconvenant Februari 2007: Veiligheidscongres
Bundelen en verspreiden best practices en beschikbaar stellen draaiboeken aanpak hennepteelt	<ul style="list-style-type: none"> CCV bundelt en verspreid i.o.m BZK en Justitie 	Vanaf heden
4.6 Registratie – bijhouden van resultaten		
<i>Wat</i>	<i>Wie</i>	<i>Wanneer</i>
Ontwikkeling landelijk registratiesysteem aanpak hennepteelt	BZK en Justitie i.o.m. lokale partijen w.o. de politie	Vanaf zomer 2006