

J.A. MICHON (RED.)

Strafrecht tegen drugsgebruik?

Wenselijkheid of onwenselijkheid van
bestrijding van drugsgebruik
door middel van het strafrecht

Themadag van de Afdeling Letterkunde en Natuurkunde van
maandag 14 oktober 1996

W. VAN DEN BRINK

J.J.M. VAN DIJK

M.J. LANGEWEN-WIJNBERGEN

J.A. MICHON

F. POLAK

H.M. VAN PRAAG

TH. A. DE ROOS

C.F. RÜTER

J. SCHIERECK

C.J.M. SCHUYT

ISBN 90-6984-210-6

Copyright van deze uitgave © 1998 Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen,
Postbus 19121, 1000 GC Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van
druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestem-
ming van de rechthebbende, behoudens de uitzonderingen bij de wet gesteld.

Inhoud

Drugsbestrijding: wat bestrijden we eigenlijk? <i>J. A. Michon, H. M. van Praag en J. Schiereck</i>	7
Decriminalisering van cannabis en het gebruik van drugs in Nederland: een epidemiologische evaluatie van het gedoogbeleid <i>W. van den Brink</i>	15
De rol van de wetenschap in het roesmiddelendebat <i>F. Polak</i>	29
Discussie 1 <i>M.J. Langewen-Wijnbergen</i>	43
Het juridisch kader van het Nederlandse drugsbeleid <i>C. F. Rüter</i>	45
Drugsbestrijding met strafrecht – overspanning van het strafrecht? <i>Th. A. de Roos</i>	55
Discussie 2 <i>M.J. Langewen-Wijnbergen</i>	63
De smalle marges van het Nederlandse drugbeleid: een kosten-batenanalyse <i>J.J.M. van Dijk</i>	65
Drugredeneringen en drogredeneringen <i>C.J.M. Schuyt</i>	89
Discussie 3 <i>M.J. Langewen-Wijnbergen</i>	95
Algemene discussie <i>M.J. Langewen-Wijnbergen</i>	97
Naschrift: Verslaving als chronische ziekte? <i>J.A. Michon</i>	99

J. A. Michon, H. M. van Praag en J. Schiereck

Drugsbestrijding: wat bestrijden we eigenlijk?

Is het strafrecht een bruikbaar en rechtmatig instrument voor de bestrijding van drugsgebruik? Dat was de vraag die centraal stond op de Themadag van de KNAW op 14 oktober 1996, waarvan deze wetenschappelijke Mededeling de neerslag vormt. Zes sprekers, aangevuld door een groot aantal stemmen uit de zaal, belichtten bij deze gelegenheid een drietal belangrijke aspecten van deze vraag: de effecten van gebruik en misbruik van drugs op de volksgezondheid, het strafrecht als bestrijdingsmiddel, en de maatschappelijke implicaties van de drugsproblematiek en van het overheidsbeleid dienaangaande.

De keuze van juist deze drie aspecten ligt min of meer voor de hand. Het maakt namelijk een wezenlijk verschil of men de drugsproblematiek opvat als een probleem van (geestelijke) volksgezondheid of als een criminogeen proces dat een bedreiging vormt voor de maatschappelijke orde. En omdat deze twee gezichtspunten – we zullen spreken van het gezondheidsmodel en het strafrechtmodel – geheel verschillende politieke en maatschappelijke consequenties hebben, moet ook aan die consequenties aandacht besteed worden.

Aan het onderscheid gezondheidsmodel-strafrechtmodel ligt een fundamentele tegenstelling ten grondslag, namelijk die tussen descriptief en normatief, tussen pragmatisch en moralistisch, tussen empirisch en rationalistisch. Kortom, een tegenstelling die door de ganse geschiedenis van het westers denken heen de gemoederen heeft weten te verhitten.

GEZONDHEIDSASPECTEN

De eerste twee sprekers, de heren Van den Brink en Polak, belichtten aard en omvang van de drugsproblematiek vanuit epidemiologisch en sociaal-geneeskundig perspectief. Zij werden ingeleid door de heer Van Praag die het gezondheidsmodel stevig profileerde met enkele karakteristieke vragen, waarop hij overigens terstond zelf een antwoord gaf vanuit zijn eigen ervaringsdomein, de biologische psychiatrie.

Is verslaving een ziekte of een ongewenste gewoonte die door een leerproces wordt voortgebracht en onderhouden?

Aldus geformuleerd schept deze vraag een schijntegenstelling. Bij drugs- en alcoholverslaving bestaat een abnormale behoefte aan het effect van bepaalde middelen, een behoefte die niet duurzaam te bevredigen is en die leidt tot gedrag dat schadelijk is voor het getroffen individu en kan leiden tot ge-

vaar, of tenminste overlast, voor diens omgeving. Er is in dit geval sprake van abnormaal gedrag. Dat noemt men ziekte en omdat het om ziekelijk gedrag gaat spreekt men van een psychiatrische ziekte. Daarmee, aldus de heer Van Praag, is dan echter nog niets gezegd over de ontstaanswijze en het beloop, maar het is zeer aannemelijk dat leerprocessen bij verslavingsziekten een belangrijke rol spelen.

Is de gangbare behandeling van verslavingsziekten adequaat?

Deze vraag valt uiteen in een aantal deelvragen. In de eerste plaats moeten we ons afvragen of de behandeling van verslaving, althans van ernstige verslaving, mogelijk is zonder een langere, desnoods gedwongen, opnameperiode. De conclusie moet dan wel zijn dat zo'n opname eigenlijk een noodzakelijk element van de behandeling vormt. Poliklinische behandeling van ernstige verslaving staat namelijk, oneerbiedig gezegd, gelijk aan dweilen met de kraan open. Verder kunnen we ons afvragen of er moet worden gestreefd naar totale abstinentie dan wel naar matiging van het drugs- of alcoholgebruik. Het antwoord van de heer Van Praag daarop is dat totale abstinentie het doel moet zijn, heel eenvoudig omdat de kans op recidief bij een beperktere doelstelling zeer groot is. Uit het vervolg van de Themadag zou overigens blijken dat niet alle deelnemers deze opvatting delen. Tenslotte kan men zich afvragen of de thans gebruikelijke behandelingsvormen adequaat zijn. Farmacotherapeutisch staan we vooralsnog, praktisch gesproken, met lege handen. Voorzover het psychologische en sociaal gerichte behandelingen betreft vinden vooral counseling, gedragstherapieën (leertheoretisch gefundeerde therapieën), en systematische rehabilitatie- en resocialisatiemethoden toepassing. Over de (relatieve) effectiviteit van deze methoden, zowel op korte als op lange termijn, tasten we echter nog goeddeels in het duister, evenals over de vraag of ze apart dan wel in combinatie moeten worden toegepast en hoe lang.

Op deze vragen valt dus nog geen gefundeerd wetenschappelijk antwoord te geven. De westerse wereld geeft jaarlijks echter fortuinen uit aan haar zelf-verklaarde *war on drugs*, geld dat niet in alle opzichten goed besteed wordt. Daarover waren de deelnemers aan de Themadag het wel eens: een bescheiden verschuiving van deze 'defensiebegroting' naar het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied zou zeker overweging verdienen. Zij stonden overigens niet alleen in deze opvatting.

In het invloedrijke tijdschrift *Science* werd onlangs door Michael Gazzaniga, een van de meest prominente onderzoekers op het gebied van de neurocognitie, aandacht besteed aan de recente erkenning (door het federale National Institute on Drug Abuse (NIDA) in Washington) dat cognitie een belangrijke rol speelt bij drugsverslaving. Zelfs na een in somatisch opzicht succesvolle ontwenningbehandeling vervallen veel patiënten na enige tijd weer in hun slechte gewoonte. De meeste recidivisten huldigen namelijk een ondeugde-

lijke 'theorie' over wat hen beweegt. Herstel van lichamelijke functies brengt hen niet van die ideeën af. Om dit inzicht te verdiepen en na te gaan op welke wijze men dergelijke 'theorieën' ten goede kan beïnvloeden, heeft de Amerikaanse overheid nu met veel publicitair tromgeroffel een bedrag van – jawel! – 1,5 miljoen dollar ter beschikking gesteld. Het dieptreurige hiervan is, aldus Gazzaniga, dat het in totaal voor drugsbestrijding gevoteerde begrotingsbedrag in de Verenigde Staten is opgelopen van 650 miljoen dollar op jaarbasis in 1982 tot meer dan 13 miljard dollar nu. Helaas blijkt het effect daarvan te verwaarlozen, want kwaliteit en prijs van de drugs zijn niet wezenlijk veranderd, het deel van de bevolking dat ze gebruikt is niet afgenomen, en de aanvoer is niet noemenswaardig beïnvloed. 'Yet,' zo schrijft Gazzaniga,

the government thinks it is newsworthy that \$ 1.5 million will be applied to what is probably the central issue in human drug addiction. This is a silly amount. I know where I would get the money for this research. Let NDA have one of those drug control billions and you will see some real advances. It is time for scientists to talk back to the politicians (Gazzaniga 1997, p. 459).

In dit verband geeft het overigens ook te denken dat, door de overmatige aandacht voor gebruik en misbruik van drugs, de gevolgen van alcoholverslaving goeddeels achter de einder van de politieke bemoeienis verdwenen zijn. Het tragische daarvan is dat de omvang van het alcoholprobleem van een geheel andere orde is dan de problemen van alle drugs bij elkaar – minstens een keer of tien erger in termen van aantallen verslaafden en onvergelijkkelijk veel erger in termen van (verkeers)ongevallen, economische schade, geweldpleging en psychisch leed. Daarbij zinken de drugsproblemen eenvoudigweg in het niet. Een van de sterke punten van het gezondheidsmodel is dat het in ieder geval de vraag aan de orde blijft stellen met welke maatregelen de volksgezondheid het meest gebaat is, in aanmerking genomen dat gezien de eindigheid van de beschikbare middelen altijd een keuze gemaakt moet worden. Vanuit dit model gedacht zou de bestrijding van het alcoholmisbruik ongetwijfeld een veel hogere prioriteit ten deel vallen.

De heer Van den Brink benadrukte in zijn inleiding dat cannabis in Nederland een bijzondere plaats inneemt. Het gebruik is pas laat strafbaar gesteld en vanaf het einde van de jaren zestig is het vervolgens weer gedoogd. Als gevolg van de decriminalisering is het aantal 'gebruikers-ooit' duidelijk toegenomen. Het aantal regelmatige gebruikers vormt daarvan echter slechts een klein deel. Ook is het aantal probleemgevallen in de jaren zeventig en tachtig gestegen, maar verhoudingsgewijs veel minder dan het aantal (regelmatige) gebruikers. Het zijn vooral sociaal-economische en sociaal-culturele factoren die daarbij van invloed zijn; versoepeling van het vervolgingsbeleid speelt slechts een geringe rol. Het gebruik van cannabis staat niet geheel los van dat van harddrugs, maar het verband is minder duidelijk dan men wel

zou denken. Onderzoek in verscheidene landen geeft namelijk geen aanleiding te veronderstellen dat cannabisgebruik leidt tot heroïneverslaving: cannabisgebruikers en heroïneverslaafden verschillen qua opleidingsniveau, leeftijd, sociale integratie, positie op de arbeidsmarkt en herkomst.

De heer Polak benadrukte dat de problematiek van de verdovende middelen niet wezenlijk verschilt van die van alcohol en tabak. De ervaring leert dat prohibitie in het algemeen de situatie zal verslechteren en tot een toename van de criminaliteit te zien zal geven. Uitgangspunt van regelingen dienen daarom vooral de gezondheidsschade en de epidemiologie van het gebruik – dat wil zeggen de verspreiding en verloop van het gebruik – te zijn. Een wetenschappelijke onderbouwing van prohibitie ontbreekt bovendien. Bij het opstellen van internationale afspraken terzake hebben wetenschappelijke en gezondheidsargumenten vrijwel geen rol gespeeld. Doordat landen deze afspraken in het algemeen betrekkelijk nauwkeurig trachten na te leven is het anderzijds ook niet mogelijk de voordelen van legalisatie vast te stellen. Zo blijft de slecht beredeneerde vrees voor de maatschappelijke gevolgen van legalisatie bestaan, ten detrimente van de gezondheidstoestand van de zwaarste gebruikers, terwijl op dat punt een belangrijke reductie van de gezondheidsschade in haar totaliteit bereikt zou kunnen worden. Die vrees wordt gevoed door de media die hun publiek vooral met de excessen van drugsgebruik confronteren en slechts zelden voorbeelden van ‘normaal, beheerst gebruik’ tonen.

STRAFRECHTELIJKE ASPECTEN

Vanuit het perspectief van het strafrechtmodel richtten de volgende sprekers, de heren Rüter en De Roos, zich op de rechtmatigheid en de bruikbaarheid van de strafrechtelijke middelen ter bestrijding van drugsgebruik. Misschien verdient de term beheersing hier trouwens de voorkeur: vrijwel niemand van de deelnemers gaf blijk van een diepgewortelde overtuiging dat het drugsgebruik werkelijk te *bestrijden* valt.

De heer Rüter constateerde in zijn bijdrage dat het strafbaarstellen van normschendingen geschiedt uit preventieve overwegingen of uit het oogpunt van vergelding. Vergelding kan geen motief zijn voor strafbaarstelling omdat het gebruik van drugs geen schade oplevert voor derden, even afgezien van de bijkomende overlast. Strafoplegging is geen effectief middel voor het tegengaan van de handel in drugs omdat de kosten niet voldoende kunnen worden opgedreven en de inkomsten niet voldoende kunnen worden afgeroomd om het economisch nut van de drugshandel weg te nemen. In combinatie met de gebrekkige werking van het strafrecht heeft strafbaarstelling daarom een *averechts* effect: er ontstaat een zwarte handel in roesmiddelen en de winsten die de handelaren maken zijn belastingvrij.

De huidige praktijk het gebruik van sommige drugs te gedogen is gebaseerd op het opportunititeitsbeginsel: de overheid heeft de mogelijkheid maar niet de plicht te vervolgen. Dit beginsel wordt niet alleen in Nederland toegepast

maar ook elders, zij het meestal minder openlijk dan hier. Verkoop en detail 'voor persoonlijk gebruik' wordt gedoogd terwijl aanvoer en handel en gros daarentegen worden vervolgd. Ook in het tweede geval kan echter het opportuniteitsbeginsel worden toegepast, aangezien er geen verdragsverplichtingen zijn die zich daartegen verzetten. Er zijn, aldus de heer Rüter, slechts twee redenen die mogelijk ten grondslag liggen aan het gebruik van het strafrecht als wapen in de drugsbestrijding. De eerste is dat dit de overheid of onderdelen daarvan voordeel oplevert. De tweede is dat er overweldigende kritiek uit het buitenland zou komen als voor de handel in drugs en gros eenzelfde beleidslijn gevolgd zou worden als die nu geldt voor de kleinhandel.

Dat laatste is niet denkbeeldig. Ook uit andere bijdragen aan de Themadag valt op te maken hoezeer het drugsbeleid onder druk staat. Men kan zich dan ook niet aan de indruk onttrekken dat het beleid terzake een kwestie is van politiek en juridisch lavenen op de vierkante millimeter. Internationaal is er de aanhoudende politieke druk die vooral van Franse zijde, en op grond van niet geheel rationele overwegingen, wordt uitgeoefend op de Nederlandse regering. Gelukkig zijn er tegenover de aanhoudende kritiek uit Frankrijk ook aanmerkelijk positievere geluiden: zo zijn er de lovende woorden van een aantal Duitse Bundesländer en recentelijk ook van het Europese drugsobservatorium in Portugal. Dat wijst, dunkt ons, eerder in de richting van bijsturen dan van de betrekkelijk radicale koerswijziging waaraan de regering lijkt te willen toegeven. Dat van Nederland overigens een grote mate van stuurmanskunst vereist wordt, mede gezien de snelle internationalisering van het recht, wordt duidelijk uit de bijdragen van de beide rechtsgeleerde sprekers.

De heer De Roos benadrukte overigens in zijn commentaar dat aan het gedoogbeleid zoals dat in Nederland wordt gevoerd een aantal hachelijke aspecten kleven die niet kunnen worden gerechtvaardigd met het opportuniteitsbeginsel. Van gedogen is sprake als strafrechtelijk ingrijpen uitblijft, bijvoorbeeld omdat economische belangen een zwaarder gewicht krijgen dan de belangen die met strikte handhaving van het strafrecht gediend worden. Gedogen geschiedt meestal met een kwaad geweten en behoort daarom altijd een tijdelijk karakter te hebben; het is een noodmaatregel en dient als zodanig te worden opgevat. In het geval van verdovende middelen zou het veel eenvoudiger zijn tot een *de iure* legalisering te komen. Het verbieden van handel in drugs en het gelijktijdig gedogen van een belangrijk deel van het drugs-traject zijn niet verenigbaar, gezien de moeilijkheden die het beheersen van de door het verbod optredende criminaliteit met zich brengt.

MAATSCHAPPELIJKE ASPECTEN

De laatste sprekers, de heren Van Dijk en Schuyt, belichtten tenslotte de maatschappelijke consequenties van het vigerende drugsbeleid, waarbij zij overigens niet nalieten ook aan de mogelijkheden en beperkingen van alternatieve beleidsmogelijkheden aandacht te schenken.

Maatschappelijk staat het drugsbeleid in toenemende mate onder druk, naar het lijkt vooral door de afnemende tolerantie met betrekking tot de overlast en de verwervingscriminaliteit die er het gevolg van zijn. Het komt ons voor dat het gebruik als zodanig en de kosten van de gezondheidszorg die verslaafden behoren te krijgen, in brede kring niet of bijna niet in het geding zijn. Met andere woorden, het dusverre gevoerde Nederlandse beleid volgt, met brede instemming van de bevolking, duidelijk meer de gedragslijn van het gezondheidsmodel dan van het strafrechtmodel. Dit zou wellicht nog duidelijker blijken als niet de twee zojuist genoemde criminele aspecten, overlast en verwervingscriminaliteit, een beduidende spill-over van het ene systeem in het andere teweeg brachten.

De heer Van Dijk wees er in zijn inleiding op dat het aantal drugsverslaafden in Nederland gering te noemen valt bij vergelijking met een aantal landen waar een meer repressief beleid wordt gevoerd. Ook het aantal drugsgerelateerde doden is lager, evenals het aantal verslaafden met hiv-besmetting en het percentage drugsgebruikende aids-patiënten. Het gedoogbeleid ten aanzien van cannabis leidt niet tot een groter aantal cannabisgebruikers, maar wel wordt het gebruik gemiddeld over een langere periode gecontinueerd dan in de meeste andere landen.

Hier staat tegenover dat met betrekking tot openbare orde en veiligheid de zaken er minder rooskleurig voor staan. De vermogenscriminaliteit als gevolg van het gebruik van drugs is betrekkelijk groot, en verschilt niet in gunstige zin van die in andere landen. Het aandeel van Nederlanders in de Europese markten voor cannabis en xtc is groot, wellicht door het tolerante beleid dat eerst een goede thuismarkt heeft gecreëerd. De overlast die drugsgebruik veroorzaakt wordt door een groter deel van de bevolking ervaren dan gemiddeld in de Europese Unie. Tenslotte, aldus de heer Van Dijk, kost de strafrechtelijke bestrijding van verdovende middelen vele malen meer dan er tegenover staat aan inkomsten, bijvoorbeeld in de vorm van belastingafdrachten van coffeeshops. De vraag is echter of de strafrechtelijke bestrijding van het drugsprobleem er wat dit betreft in andere landen beter aan toe is. Het komt ons namelijk voor dat een winst- en verliesrekening aanzienlijk gecompliceerder is en niet alleen inkomsten maar ook besparingen in aanmerking moet nemen.

In dit verband is het recente rapport van de Werkgroep Drugsbeheersing door Legalisatie (1995) interessant. Bij wijze van 'stel-je-voor' oefening heeft deze werkgroep een alternatief geschetst dat misschien niet tot de politieke haalbaarheden behoort, maar dat in ieder geval een aantal vraagtekens plaatst bij de beleidsvoornemens zoals die onder andere in de paarse Drugsnota zijn neergelegd. Wij noemen enkele saillante punten uit dit rapport.

De Werkgroep stelt vast dat de omvang van de drugsverslaving 7 procent bedraagt van die van de alcoholverslaving. Niettemin wordt 50 procent van alle celcapaciteit gebruikt in verband met drugscriminaliteit.

De Werkgroep beveelt de instelling aan van een Nationaal Drugsbureau

dat een keten van zo'n 150 over Nederland verspreide drugswinkels (voor zowel medische als niet-medische verstrekking) zou gaan uitbaten. Iedere ingezetene zou, geregistreerd en wel, desgewenst daar zijn of haar legitieme wekelijkse portie kunnen gaan kopen tegen prijzen die de verwervingscriminaliteit overbodig zouden maken. De Werkgroep verwacht daarvan een heilzame invloed op de geweldscriminaliteit, te weten een halvering van het aantal delicten (thans 3000) en een derde minder geweldsdoden (thans 300). Doordat er veel minder drugsgerelateerde criminaliteit zou zijn zou de beschikbare gevangenis capaciteit voor andere criminelen kunnen worden aangewend. De Werkgroep verwacht aldus een daling van de criminaliteitscijfers met 10-20 procent over de gehele linie. Tenslotte schat de Werkgroep dat invoering van haar voorstel een lastenverlichting van 4-6 miljard gulden voor de Nederlandse samenleving zou betekenen.

Dat het plan van de Werkgroep, een plan dus dat volgens de opstellers veel heil zou brengen, niet onmiddellijk ingang vindt, heeft ongetwijfeld te maken met de strafrechtelijke implicaties en met de effectiviteit waarmee nationale en internationale politieke organen te werk gaan. Maar ook over het effect van op zich heel plausibele maatregelen op het onderhavige gebied, met inbegrip van de maatregelen die de Werkgroep voorstelt, bestaat nogal wat twijfel. Daarover lieten de discussies tijdens de Themadag geen onzekerheid bestaan. En dat de effectiviteit van maatregelen, vooral in de politiek-juridische sfeer niet gemakkelijk te meten valt hebben diverse sprekers, en met name de heren Van Dijk en Schuyt, ook niet onder stoelen of banken gestoken. Onduidelijk blijft dan ook wat de balans van voor- en nadelen zal zijn van een criminaliserend beleid dat zich richt naar het strafrechtmodel in vergelijking met een decriminaliserend beleid dat zich vooral richt naar het gezondheidsmodel.

Kortom, er is ook na deze Themadag voldoende grond voor onzekerheid, en dus voor twijfel en zorg. Dat geldt ook voor de meest cynische veronderstelling, verwoord door een door de heer Rüter geciteerd Engels Lagerhuislid: 'Verandering van het huidige systeem is het allerlaatste wat de mafia en de regering willen.' Zonder twijfel is dit een suggestie die stof tot nadenken geeft. Hetzelfde kan gezegd worden van de suggestie die de allerlaatste deelnemer aan de discussie tijdens de Themadag naar voren bracht. In Nederland, zo betoogde hij, onderhouden de diverse disciplines weinig contacten met betrekking tot de drugsproblematiek. Dit zou voor de KNAW aanleiding kunnen zijn een interdisciplinaire werkgroep in het leven te roepen voor de bestudering van deze problematiek.

Daarnaast zou de KNAW ook een grensoverschrijdende discussie met onderzoekers uit de ons omringende landen kunnen entameren. Beide initiatieven zouden bijdragen aan een verdere afweging van de wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties van de drugsproblematiek in termen van het gezondheidsmodel en strafrechtmodel, onbelemmerd door politieke agenda's (maar zonder die uit het oog te verliezen).

Samenvattend kan men vaststellen dat vanuit de meeste deelnemers aan de Themadag wensen dat de decriminalisering die het beleid in Nederland tot dusverre zo nadrukkelijk heeft gekenmerkt voortgang vindt. Weliswaar zijn de dagtarieven van klinieken hoger dan die van gevangenissen, maar uiteindelijk is het batig saldo van decriminalisering – in de vorm van legalisatie, toepassing van het opportuniteitsbeginsel, verstrekking, of hoe dan ook – belangrijk groter dan dat van een criminaliserend beleid.

LITERATUUR

Gazzaniga, M. S. 1997. Brain, drugs, and society. *Science* 275, 459.

Werkgroep Drugsbeheersing door Legalisatie. 1995. *Drugsbeheersing door legalisatie. Een plan voor regulering van het drugsprobleem*. Deventer: Stichting Drugbeleid.

Decriminalisering van cannabis en het gebruik van drugs in Nederland: een epidemiologische evaluatie van het gedoogbeleid

INLEIDING

Er wordt de laatste jaren in toenemende mate kritiek geleverd op het Nederlandse cannabisbeleid. Vanuit Frankrijk komen waarschuwingen dat het Nederlandse beleid zal leiden tot een enorme toename van het gebruik en dat dit beleid ongewenste effecten heeft op het restrictieve beleid dat men in de Nederland omringende landen tracht te voeren. Bovendien wordt ten onrechte nogal eens beweerd dat Nederland een belangrijk exportland voor cannabis vormt (Boekhout van Solinge 1996). Als reactie op het Nederlandse cannabisbeleid heeft de Franse regering besloten het akkoord van Schengen niet volledig uit te voeren en de grenzen richting Nederland gesloten te houden. Vanuit de Verenigde Staten worden vergelijkbare bezwaren tegen het Nederlandse beleid ingebracht. Het Nederlandse beleid zou een ondermijning van de internationale 'war against drugs' betekenen en Nederland zou aan de vooravond staan van een epidemie van cannabis- en harddrugsverslaafden (Kleber 1996). Tenslotte zijn er de laatste jaren in toenemende mate klachten over het gedoogbeleid in Nederland zelf. De coffeeshops zouden veel overlast veroorzaken en de georganiseerde criminaliteit zou, mede door de aanpak die politie en justitie de laatste jaren hebben gekozen bij de bestrijding (IRT), een bedreiging vormen voor het functioneren van de rechtsstaat.

Tegelijkertijd doen zich in enkele ons omringende landen ontwikkelingen voor die een politieke ondersteuning van het Nederlandse cannabisbeleid betekenen. In enkele Duitse deelstaten vindt het Nederlandse gedoogbeleid thans navolging en in verschillende noordelijke deelstaten (o.a. Sleeswijk Holstein, Hessen, Nedersaksen) zijn de wettelijke regelingen inmiddels liberaler dan in Nederland (Quensel et al. 1996). Bij de legitimering van deze veranderingen wordt meestal gewezen op de gunstige effecten van het Nederlandse gedoogbeleid op het terrein van de volksgezondheid.

In deze bijdrage wordt geprobeerd een beeld te schetsen van de belangrijkste effecten van het Nederlandse gedoogbeleid op het aantal drugsgebruikers en drugsverslaafden in Nederland. Het Nederlandse gedoogbeleid wordt daarbij beschouwd als een sociaal experiment dat zich sinds 1976 heeft voltrokken. De effecten van dit experiment worden gemeten aan de hand van de beschikbare cijfers ten aanzien van het gebruik van drugs in Nederland. Deze cijfers worden, voor zover mogelijk, vergeleken met ontwikkelingen in andere landen. Omdat kritiek op het Nederlandse beleid vrijwel zonder uitzondering is gebaseerd op een visie, waarbij legalisering van cannabis onvermijdelijk

leidt tot een toename van het gebruik ervan en het gebruik van cannabis – via een of andere variant van de ‘stepping stone’ of ‘gateway drug’ theorie – vrijwel in alle gevallen leidt tot het gebruik van harddrugs, zullen bij de analyse van de Nederlandse cijfers en bij de vergelijking van deze cijfers met cijfers uit andere landen achtereenvolgens de volgende hypothesen getoetst worden:

1. decriminalisering van cannabis leidt tot een toename van het aantal gebruikers van cannabis en tot een toename van het aantal cannabisverslaafden;
2. cannabisgebruik leidt in vrijwel alle gevallen tot het gebruik van andere drugs, zoals heroïne, cocaïne en/of xtc;
3. een toename van het aantal cannabisgebruikers ten gevolge van de decriminalisering van cannabis zal leiden tot een toename van het aantal heroïneverslaafden;
4. heroïneverslaafden zijn vrijwel zonder uitzondering cannabisgebruikers en zullen daarom in termen van sociodemografische en andere kenmerken sterk lijken op cannabisgebruikers.

DECRIMINALISERING VAN CANNABIS: EEN KORTE HISTORISCHE SCHETS

Decriminalisering van cannabis is ook in Nederland niet iets dat zich van de ene op de andere dag heeft voltrokken en daarna niet meer aan veranderingen onderhevig is geweest. Voor een juiste interpretatie van de epidemiologische gegevens is het daarom nodig iets van deze geschiedenis te weten (Leuw & Marshall 1994; Korf 1995).

Bij het opstellen van de Nederlandse opiumwet in 1919 bleef cannabis buiten deze wet en het duurde tot 1928 tot de import en export van cannabis in Nederland strafbaar werden gesteld. Het bezit, de productie en de verkoop van cannabis werden pas in 1953 bij de wet verboden. Tot het begin van de jaren zestig bestond er – gezien de geringe omvang van het gebruik van cannabis – nauwelijks behoefte aan deze wetgeving en werd er van het officiële verbod op het gebruik van cannabis nauwelijks gebruik gemaakt. Met de toename van het gebruik van cannabis in het begin van de jaren zestig bleek de wet wel degelijk toegepast te kunnen worden en al snel ontstond er – als gevolg van de toepassing van de wet – een uitgebreid ondergronds circuit van illegale straathandel (1962-1969). In de daaropvolgende periode nam het gebruik van cannabis onder de jeugd verder toe, werd de verkoop van cannabis in buurthuizen steeds vaker oogluikend toegestaan en deed de illegale ‘house dealer’ zijn intrede (1969-1976). Deze ontwikkelingen en de introductie van heroïne op de Nederlandse markt leidden in 1976 tot een belangrijke verandering in de opiumwet. De belangrijkste veranderingen waren het onderscheid dat vanaf dat moment werd gemaakt tussen softdrugs (cannabis) en harddrugs (heroïne, cocaïne, amfetamine), de formele decriminalisering van het gebruik van cannabis en het gedogen van de verkoop van cannabis ten

behoefte van persoonlijk gebruik. De groothandel in cannabis bleef verboden. Met deze nieuwe wetgeving beoogde men een scheiding van de markten tot stand te brengen, waardoor gebruikers van de minder gevaarlijk geachte softdrugs niet in contact hoefden te komen met gebruikers en verkopers van de veel gevaarlijker geachte – en meer met criminaliteit verbonden – harddrugs. In de periode die volgde op deze wetswijziging werd eerst de (semi)legale ‘house dealer’ geïntroduceerd. Vanaf 1979 werd deze ‘house dealer’ geleidelijk vervangen door de coffeeshop. Na een langzame toename en stabilisatie van het aantal coffeeshops in de periode 1979-1987, deed zich in de periode 1987-1994 plotseling een duidelijk toename en een verdere spreiding van het aantal coffeeshops over het land voor; een ontwikkeling die door het ingrijpen van lokale overheden sinds 1995 lijkt te worden teruggedraaid. Bovendien lijkt er sinds begin 1996 sprake van een strengere handhaving van de richtlijnen voor de exploitatie van coffeeshops.

DECRIMINALISERING EN CANNABISGEBRUIK

Bij het onderzoek naar de effecten van de decriminalisering van cannabis op het gebruik van cannabis in Nederland kan, in navolging van Korf (1995), gebruik gemaakt worden van zes landelijke bevolkingsonderzoeken, zes landelijke schoolonderzoeken en vier bevolkingsonderzoeken onder jongeren uit de periode 1969-1994. Daarnaast kan voor de ontwikkelingen in Amsterdam gebruik gemaakt worden van vier bevolkingsonderzoeken en vier schoolonderzoeken. Hoewel de onderzoeken niet in alle opzichten vergelijkbaar zijn, kan op basis van deze gegevens toch een vrij betrouwbaar beeld ontwikkeld worden van het cannabisgebruik in Nederland en Amsterdam in de periode 1969-1994.

Fig. 1 geeft een samenvatting van de resultaten van deze onderzoeken ten aanzien van het gebruik van cannabis onder jongeren (12-21 jaar; gemiddeld 17 jaar) in de periode 1969-1994. Uit deze figuur blijkt duidelijk dat de grootste toename van het gebruik van cannabis onder jongeren zich, evenals in andere westerse landen, heeft voorgedaan aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig, dat wil zeggen in de periode dat het gebruik en de verkoop van cannabis in Nederland (en de rest van de westerse wereld) wettelijk verboden was. In de tweede helft van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig, dat wil zeggen in de periode dat cannabis in Nederland gedecriminaliseerd werd, stabiliseerde het gebruik van cannabis onder jongeren. Sinds 1987 lijkt zich, parallel aan de toename van het aantal coffeeshops en de grotere beschikbaarheid van cannabis, opnieuw een toename van het gebruik van cannabis onder jongeren voor te doen.

Bij de interpretatie van fig. 1 dient men zich te realiseren dat het hier gaat om de zogenaamde lifetime prevalentie, dat wil zeggen om het percentage jongeren dat ooit cannabis heeft gebruikt (ook al was dat slechts een keer). Deze cijfers zijn wel een goede indicatie voor de mate waarin een bepaalde groep jongeren in contact komt met cannabis, maar zeggen niet zoveel over

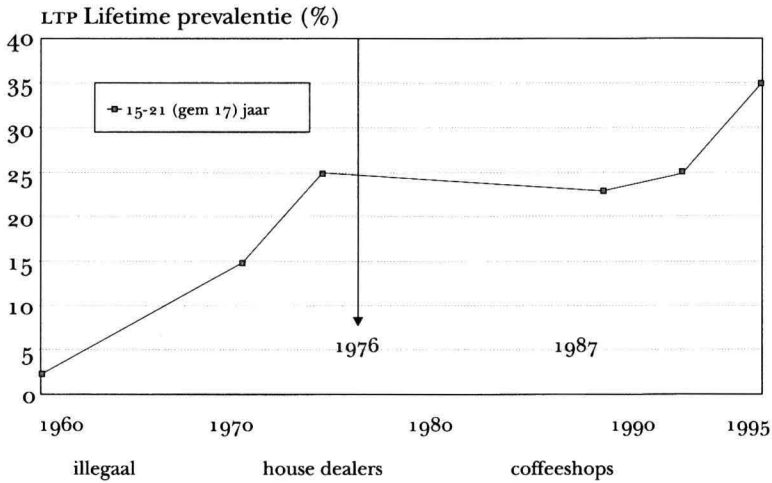


Fig. 1. Lifetime prevalentie van cannabisgebruik in Amsterdam (schatting op basis van school- en bevolkingsonderzoeken onder 15-21 jarigen).

het actuele gebruik van cannabis onder jongeren. Uit de Amsterdamse bevolkingsonderzoeken komt namelijk naar voren dat slechts een klein deel (25-35%) van de jongeren dat ooit cannabis heeft gebruikt, dat ook in de laatste maand voor het onderzoek nog had gedaan (Cohen & Sas 1996). Ook uit tabel 1 blijkt dat cannabis bij een groot deel van de gebruikers slechts een tijdelijke aangelegenheid is: men probeert het een keer of een tijdje en stopt er dan kennelijk weer mee. Van alle Amsterdammers die ooit cannabis hebben geprobeerd blijkt slechts 40 procent dat ook het laatste jaar nog gedaan te hebben en heeft slechts één op de vier (24%) dat ook de laatste maand nog gedaan; bij deze laatste groep gaat het bovendien voornamelijk om gebruikers jonger dan 35 jaar. In dat opzicht verschilt het gebruik van cannabis nogal van dat van tabak en alcohol. Bij deze laatste drugs lijkt het experimenteren in de meerderheid van de gevallen (63-80%) te leiden tot een voortgezet gebruik van het middel.

Tabel 1. Gebruikspatronen voor cannabis, alcohol en tabak in procenten (Sandwijk et al. 1991).

Gebruikspatroon	Cannabis	Alcohol	Tabak
gebruik ooit (LTP)	25	86	68
gebruik laatste jaar (LYP)	10	78	47
gebruik laatste maand (LMP)	6	69	43
voortzetting laatste jaar (RC)	40	90	69
voortzetting laatste maand (CC)	24	80	63

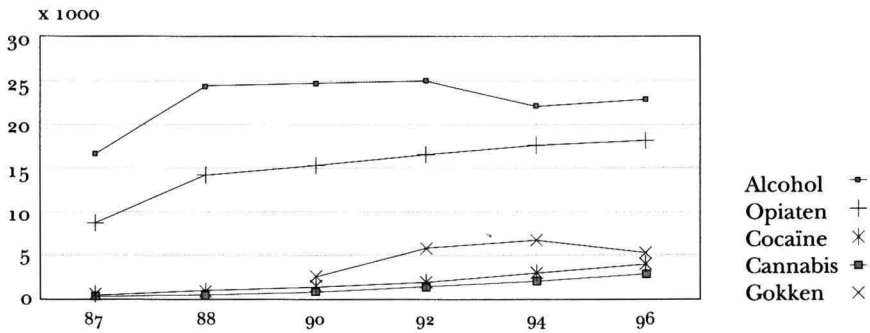


Fig. 2. Aantal inschrijvingen in de ambulante verslavingszorg.

De geringe kans op verslaving komt ook tot uitdrukking in het beperkte aantal cliënten dat zich jaarlijks bij de verslavingszorg in Nederland meldt met overmatig of problematisch cannabisgebruik. Uit fig. 2 blijkt bijvoorbeeld dat er in 1996 bij de ambulante verslavingszorg 2941 inschrijvingen waren wegens primaire cannabisproblemen. Na correctie voor dubbeltellingen blijkt het te gaan om 2659 personen, waarvan 1735 nieuwe aanmeldingen (Ouweland & Cruts 1997). Het aantal cannabisverslaafden in de klinische hulpverlening is verwaarloosbaar klein (Spruit & Zwart 1997). Uitgaande van naar schatting 650000 tot 800000 incidentele en regelmatige cannabisgebruikers in Nederland betekent dit dat slechts 0,3-0,4 procent van de gebruikers zodanig in problemen geraakt dat ze daarvoor hulp menen te moeten zoeken. Bij dit cijfer dient men zich te realiseren dat het bij lang niet alle geregistreerde aanmeldingen gaat om ernstige problemen. Soms gaat het alleen maar om informatie en in een aantal gevallen betreft het een bezoek van ouders die zich zorgen maken om het cannabisgebruik van hun kind. Daar staat echter tegenover dat natuurlijk lang niet alle problematische of excessieve gebruikers zich melden bij de hulpverlening. Desondanks lijkt de stelling gerechtvaardigd dat het verslavingsrisico van cannabis (ten opzichte van bijvoorbeeld alcohol en tabak) gering is.

Uit fig. 2 blijkt echter ook dat het aantal inschrijvingen bij de ambulante verslavingszorg wegens problemen met het cannabisgebruik van 351 in 1987 is toegenomen tot 2941 in 1996 en dat er aandacht zou moeten worden besteed aan deze alleszins forse groei. Op dit moment is het nog onvoldoende duidelijk of het hier gaat om een werkelijke stijging van het aantal verslaafden of om een toename van het hulpzoekgedrag van deze jonge groep gebruikers. Uit een onderzoek dat onlangs werd uitgevoerd bij het Consultatiebureau Alcohol en Drugs Amsterdam blijkt verder dat meer dan 40 procent van de nieuwe aanmeldingen met cannabis als primaire verslaving een bijkomende psychiatrische stoornis heeft of reeds eerder in contact is geweest met de psychiatrie (Wohlfarth & Koeter 1997). De vraag doet zich daarbij voor

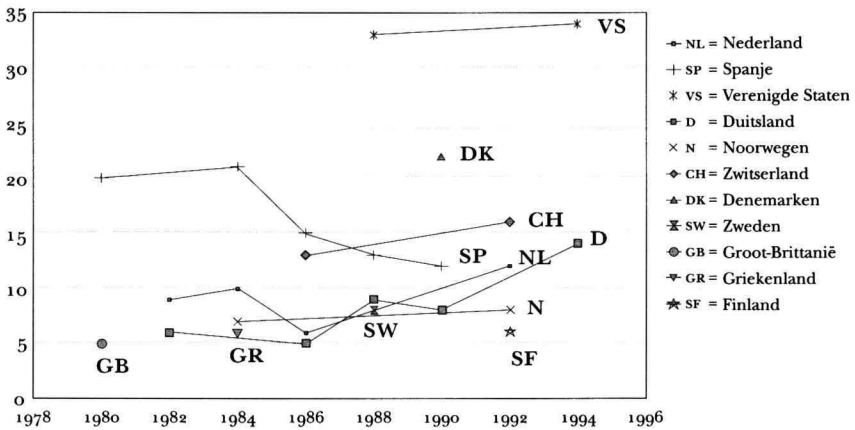


Fig. 3. Lifetime prevalentie van cannabis in de algemene populatie.

wat bij deze cliënten het primaire probleem is: de verslaving aan cannabis of de psychiatrische problematiek. Nader onderzoek naar de richting van het causale verband en de functie van cannabis bij deze groep gebruikers is daarom van groot belang.

Uit de hier gepresenteerde cijfers kan niet anders geconcludeerd worden dan dat het verslavingspotentieel van cannabis beperkt lijkt te zijn en dat de druk die het gebruik van cannabis op de hulpverlening legt veel kleiner is dan bij alcohol of heroïne.

Al met al vormen de Nederlandse cijfers ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal cannabisgebruikers en het aantal cliënten dat zich met cannabisproblemen bij de hulpverlening meldt geen duidelijke ondersteuning voor de eerste (prohibitionistische) hypothese, waarin gesteld wordt dat decriminalisering onvermijdelijk gepaard gaat met een toename van het aantal gebruikers en een gelijktijdige toename van het aantal verslaafden aan cannabis. Dat wil echter niet zeggen dat decriminalisering die gepaard gaat met een duidelijke toename van de beschikbaarheid van cannabis niet gepaard zou (kunnen) gaan met een toename van het aantal gebruikers en verslaafden. In feite vormen de hier gepresenteerde cijfers een zekere ondersteuning voor de stelling dat een verhoogde beschikbaarheid gepaard gaat met een duidelijke toename van het aantal gebruikers. Of een dergelijke toename van het aantal gebruikers ook zal leiden tot een (evenredige) toename van het aantal problematische gebruikers en verslaafden is echter allerminst zeker.

In fig. 3 worden, met dank aan Reuband (1995), tenslotte enkele cijfers gepresenteerd betreffende het gebruik van cannabis in enkele andere Europese landen en de Verenigde Staten. Uit deze figuur blijkt overduidelijk dat er geen eenvoudige relatie bestaat tussen het landelijk beleid ten aanzien van

het gebruik en de verkoop van cannabis aan de ene kant en het gebruik van cannabis in de algemene bevolking: er zijn landen met een relatief tolerant beleid en een relatief laag gebruik (Nederland), er zijn landen met een relatief tolerant beleid en een relatief hoog gebruik (Denemarken), er zijn landen met een relatief repressief beleid en een relatief laag gebruik (Zweden) en er zijn landen met een zeer repressief beleid en desondanks een hoog gebruik van cannabis (Verenigde Staten). Kennelijk zijn er andere factoren dan de wettelijke status van een bepaald middel die bepalen hoeveel en welke mensen het middel zullen gebruiken.

De combinatie van de gegevens over de ontwikkeling van het gebruik van cannabis in Nederland met de gegevens uit het buitenlandse maakt duidelijk dat er geen eenvoudige relatie bestaat tussen de wettelijke status van cannabis aan de ene kant en het aantal mensen dat het middel gebruikt en het aantal excessieve en/of probleemgebruikers aan de andere kant (zie ook Reuband 1995; Harrison et al. 1996). De belangrijkste voorspellers van het gebruik van een middel als cannabis zijn, naast de beschikbaarheid van het middel, waarschijnlijk vooral de sociaal-economische omstandigheden en de socioculturele ontwikkelingen in een bepaald (deel van een) land.

DE STEPPING STONE: VAN CANNABIS NAAR HEROÏNE, COCAÏNE EN XTC

Volgens de tweede (prohibitionistische) hypothese leidt het gebruik van cannabis in vrijwel alle gevallen tot het gebruik van andere, vaak illegale, middelen zoals heroïne, cocaïne of xtc.

Bij het onderzoek naar de houdbaarheid van deze hypothese wordt vooral gebruik gemaakt van het werk van Cohen en Sas (1996). Uit tabel 2 blijkt bijvoorbeeld dat 5,6% van de Amsterdammers zegt wel eens cocaïne te hebben gebruikt, terwijl respectievelijk 1,2% en 2,3% zegt wel eens heroïne of xtc te hebben gebruikt. Bij Amsterdammers die ooit in hun leven wel eens cannabis hebben gebruikt liggen deze percentages met respectievelijk 21,7% cocaïne, 4,2% heroïne en 7,9% xtc aanzienlijk hoger, maar van een automatisme kan

Tabel 2. Gebruik van cocaïne, heroïne en xtc door mensen die nooit of ooit cannabis hebben gebruikt in procenten (gebaseerd op Cohen & Sas 1996).

Gebruik harddrugs	Cocaïne <i>nooit</i> cannabis	Cocaïne <i>ooit</i> cannabis	Heroïne <i>nooit</i> cannabis	Heroïne <i>ooit</i> cannabis	xtc <i>nooit</i> cannabis	xtc <i>ooit</i> cannabis
gebruik ooit	5,6	21,7	1,2	4,2	2,3	7,9
gebruik laatste jaar	1,4	5,4	0,1	0,7	1,2	3,7
gebruik laatste maand	0,5	2,0	0,0	0,2	0,5	1,3

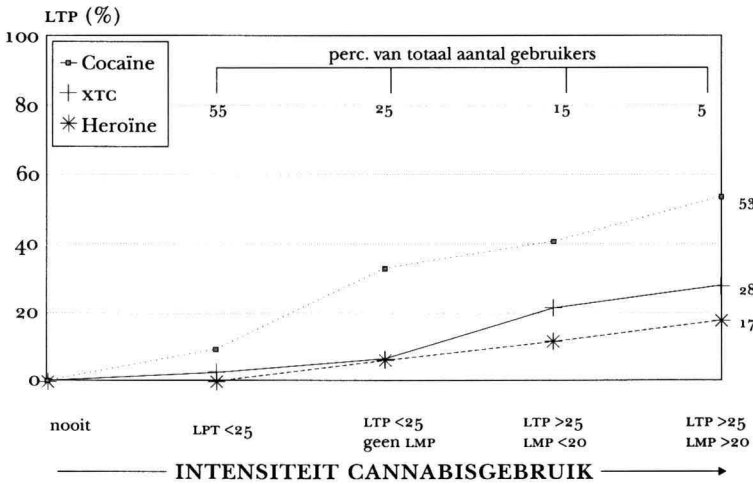


Fig. 4. Relatie harddrugsgebruik en intensiteit cannabisgebruik in procenten.

met dergelijke percentages natuurlijk nog steeds niet gesproken worden. Bovendien gaat het slechts zelden om langdurig of chronisch gebruik: slechts 2,0% van alle mensen die ooit cannabis hebben gebruikt zou ook in de laatste maand voor het onderzoek nog cocaïne hebben gebruikt; voor heroïne en XTC gaat het respectievelijk om 0,2% en 1,3%.

Dit alles wil overigens niet zeggen dat er geen enkele relatie zou bestaan tussen het gebruik van cannabis en het gebruik van andere, veelal illegale, middelen. Uit fig. 4 blijkt dat recente (laatste maand), zeer frequente (20 of meer joints in de laatste maand) cannabisgebruikers veel vaker in contact zijn geweest met cocaïne, heroïne en/of XTC dan cannabisgebruikers die de laatste maand niet meer hebben gebruikt of mensen die in het verleden slechts enkele keren (minder dan 25 keer) cannabis hebben gebruikt. Bij de interpretatie van deze figuur dient men zich wel te realiseren dat in Amsterdam ongeveer 1 op de 4 inwoners van 12 jaar en ouder ooit cannabis heeft gebruikt, dat van deze groep slechts 1 op de 5 ook in de laatste maand voorafgaande aan het onderzoek nog cannabis had gebruikt en dat van deze recente gebruikers slechts 1 op de 4 gebruikers 20 of meer joints in die maand had gebruikt. Bovendien is niet elke relatie een causale relatie. Het is veel waarschijnlijker dat het niet het regelmatige of excessieve cannabisgebruik is dat verantwoordelijk is voor het gebruik van cocaïne, heroïne en/of XTC, maar een andere factor die zowel verantwoordelijk is voor het overmatige cannabisgebruik als voor het gebruik van andere, veelal illegale, middelen. Er dient daarbij onder andere gedacht te worden aan genetische factoren, vroegkindelijke verwaarlozing en/of traumatisering of aan ingrijpende recente levensgebeurtenissen.

Op basis van de hier gepresenteerde gegevens moet ook de tweede (prohi-

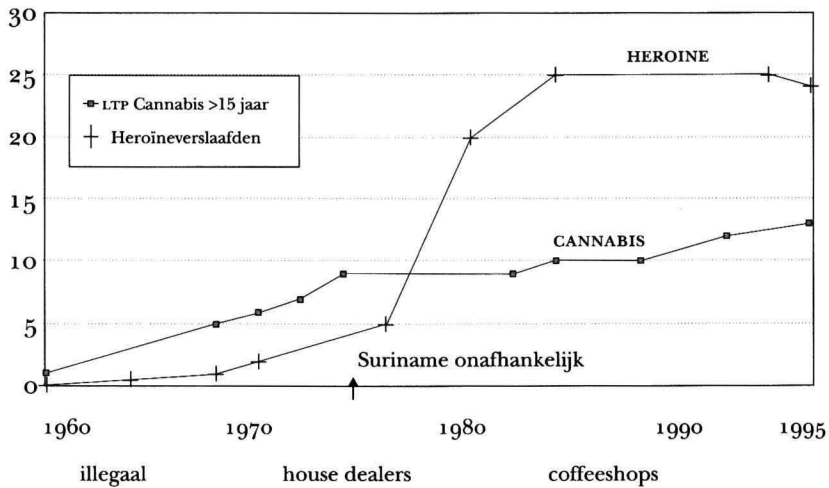


Fig. 5. Lifetime prevalentie (>15 jaar) voor cannabisgebruik (in procenten) en heroïneverslaafden (in duizendtallen) in Nederland.

bitionistische) hypothese verworpen worden: het gebruik van cannabis lijkt *in het algemeen* niet te leiden tot het gebruik van andere, veelal illegale, middelen. Dat langdurig of excessief gebruik van cannabis blijkt samen te hangen met een verhoogde kans op het gebruik van cocaïne, heroïne of xtc moet waarschijnlijk worden toegeschreven aan persoonlijkheids- en omgevingsfactoren die ook verantwoordelijk zijn voor het atypische (voortgezette en excessieve) gebruik van cannabis in deze groep.

CANNABISGEBRUIK EN HEROÏNEVERSLAVING

Volgens de derde (prohibitionistische) hypothese leidt een toename van het aantal cannabisgebruikers onvermijdelijk tot een toename van het aantal heroïneverslaafden in een land.

In fig. 5 wordt de ontwikkeling van de heroïneverslaving in Nederland in de tijd afgezet tegen de ontwikkelingen in het aantal cannabisgebruikers in Nederland. Uit deze figuur komt duidelijk naar voren dat het begin van de heroïne-epidemie in het begin van de jaren zestig vooraf ging aan de toename van het aantal cannabisgebruikers aan het eind van de jaren zestig. De snelle toename van het aantal heroïneverslaafden sinds 1975 had vooral te maken met de onafhankelijkheid van Suriname en de massale emigratie van Surinamers naar Nederland. Het aantal cannabisgebruikers was in deze periode vrijwel stabiel. De toename van het aantal cannabisgebruikers sinds 1987 lijkt ook niet gepaard te gaan met een toename van het aantal heroïneverslaafden; in Amsterdam wordt sinds 1994 zelfs gesproken over het einde van de heroïne-epidemie (Van Brussel et al. 1996; Buster 1996). Bij de inter-

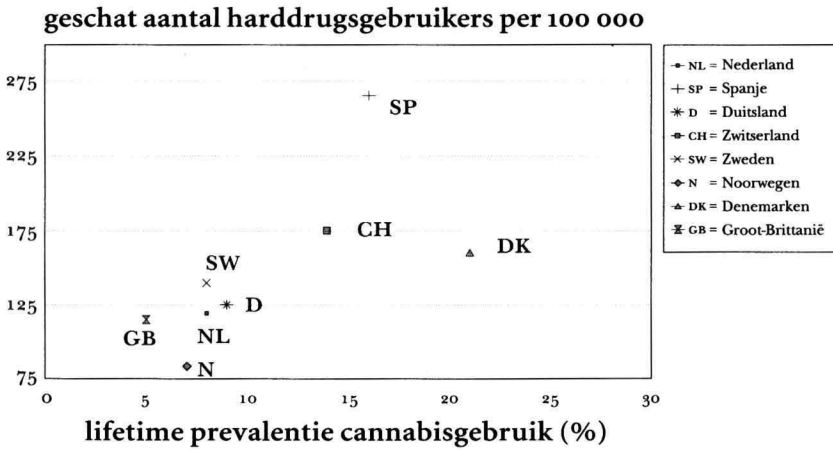


Fig. 6. Relatie lifetime cannabisgebruik en prevalentie harddrugsgebruik (vergelijking tussen Europese landen).

pretatie van fig. 5 moet wel rekening gehouden worden met de tijd die er kan zitten tussen het begin van het gebruik van cannabis en de overstap naar heroïne. Volgens de meeste onderzoeken zit er gemiddeld ongeveer 4-6 jaar tussen het begin met deze middelen (Cohen & Sas 1996; Wohlfarth & Koeter 1997). Met een dergelijk (klein) verschil kunnen de cannabis- en de heroïne-curves echter niet bij elkaar gebracht worden en van een duidelijke relatie tussen de ontwikkeling van het aantal cannabisgebruikers en de ontwikkeling van het aantal heroïneverslaafden kan in Nederland dan ook niet gesproken worden.

Uit fig. 6 (Reuband 1995) blijkt verder dat er ook bij een vergelijking tussen de verschillende landen van Europa geen duidelijke relatie bestaat tussen het aantal cannabisgebruikers in een land en het aantal heroïneverslaafden in datzelfde land. Er zijn landen met een relatief klein aantal cannabisgebruikers en een relatief klein aantal heroïneverslaafden (Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Nederland), landen met een relatief klein aantal cannabisgebruikers en toch een relatief groot aantal heroïneverslaafden (Zweden), landen met een relatief groot aantal cannabisgebruikers en een relatief klein aantal heroïneverslaafden (Denemarken) en tenslotte natuurlijk ook landen met een relatief groot aantal cannabisgebruikers en een groot aantal heroïneverslaafden (Spanje). Meer nog dan bij eerdere cijfers dient men zich bij de interpretatie van fig. 6 te realiseren dat het hier om (deels) verborgen populaties gaat en dat de gegevens uit de verschillende landen vaak slecht vergelijkbaar zijn.

Op basis van de hier gepresenteerde gegevens moet ook de derde (prohibitionistische) hypothese verworpen worden: er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat een toename van het gebruik van cannabis vrijwel onvermijdelijk zal leiden tot een toename van het aantal heroïneverslaafden in een land.

CANNABISGEBRUIKERS EN HEROÏNEVERSLAAFDEN

Hoewel uit de vorige paragrafen al duidelijk is geworden dat cannabisgebruik *in het algemeen* niet leidt tot het gebruik van heroïne en dat heroïnegebruikers waarschijnlijk een selecte subgroep met een bijzondere kwetsbaarheid vormen, is het wellicht toch nog de moeite waard om ook de laatste (prohibitionistische) hypothese op haar houdbaarheid te toetsen.

In het proefschrift van Korf (1995) worden de sociodemografische kenmerken van behandelde en onbehandelde heroïnegebruikers en heroïneverslaafden vergeleken met de sociodemografische kenmerken van cannabisgebruikers. Bij de eerste groep blijkt het vooral te gaan om mannen in de leeftijd tussen 15 en 55 jaar (gemiddelde leeftijd 30 jaar), die voor een belangrijk deel afkomstig zijn uit de lagere sociale klasse en zelf maar weinig opleiding hebben genoten. Slechts een zeer klein deel studeert of heeft regulier werk en de overgrote meerderheid leeft in een geïsoleerde subcultuur. Er is bij heroïnegebruikers en heroïneverslaafden sprake van een duidelijke overrepresentatie van allochtone Nederlanders en buitenlanders. Ook bij (regelmatige) cannabisgebruikers gaat het voornamelijk om mannen in de leeftijd van 15-50 jaar, maar de gemiddelde leeftijd is met 25 jaar wat lager. De meeste gebruikers hebben meer opleiding dan alleen lagere school en de meerderheid studeert of werkt. Er is sprake van een normale sociale integratie en van een bepaalde subcultuur is in de meeste gevallen geen sprake. In tegenstelling tot de groep heroïnegebruikers is er bij cannabisgebruikers juist een ondervertegenwoordiging van allochtone Nederlanders en buitenlanders.

Al met al blijken heroïnegebruikers en cannabisgebruikers als groep op een aantal belangrijke punten van elkaar te verschillen en kan de hypothese dat heroïneverslaafden een ongeselecteerde deelpopulatie van cannabisgebruikers is niet gehandhaafd worden. Voor zover heroïnegebruikers en heroïneverslaafden afkomstig zijn uit de groep cannabisgebruikers gaat het vrijwel zeker om een selecte subpopulatie met een overrepresentatie van allochtone Nederlanders en autochtone Nederlanders afkomstig uit de lagere sociale klasse en met weinig opleiding. Hoewel er in Nederland maar weinig vergelijkend onderzoek naar andere kenmerken is gedaan moet op basis van de internationale literatuur verondersteld worden dat cannabisgebruikers die ook cocaïne en heroïne gebruiken bovendien van 'pure' cannabisgebruikers zullen verschillen in termen van genetische predispositie, affectieve verwaarlozing, vroegkinderlijke traumatisering en persoonlijkheidskenmerken.

CONCLUSIES

Uit de zojuist gepresenteerde gegevens kan slechts geconcludeerd worden dat de eerder genoemde prohibitionistische hypothesen zonder uitzondering verworpen moeten worden. In Nederland kan de toename van het aantal cannabisgebruikers sinds het eind van de jaren zestig niet worden toegeschreven aan de decriminalisering van het gebruik en de verkoop van hennepproducten.

ten. Verder blijkt het gebruik van cannabis slechts in een klein deel van de gevallen gepaard te gaan met het gebruik van heroïne, cocaïne en/of xtc. Bovendien beperkt dit gebruik zich in de meeste gevallen tot experimenteel of incidenteel gebruik en van een verslaving aan deze middelen bij cannabisgebruikers blijkt slechts in uitzonderlijke gevallen sprake te zijn. In die uitzonderlijke gevallen lijkt het tenslotte te gaan om een nogal selecte groep cannabisgebruikers die hoofdzakelijk afkomstig lijkt te zijn uit de lagere sociale klasse en ook zelf in de meeste gevallen een zeer beperkte opleiding blijkt te hebben. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat deze groep ook op andere belangrijke kenmerken van de 'gemiddelde' cannabisgebruiker verschilt.

Dit alles betekent overigens niet dat decriminalisering van het gebruik en de verkoop van cannabis op geen enkele manier samen zou hangen met de ontwikkeling van het aantal gebruikers en met de kans op het experimenteren door cannabisgebruikers met middelen als cocaïne, heroïne en/of xtc. Uit de recente toename van het aantal cannabisgebruikers zou met de nodige voorzichtigheid geconcludeerd kunnen worden dat decriminalisering de laatste jaren in Nederland heeft geleid tot een verhoogde beschikbaarheid en een grotere spreiding van het aantal verkooppunten en dat dit weer heeft geleid tot een toename van het aantal gebruikers. Natuurlijk kan niet worden uitgesloten (en is het zelfs te verwachten) dat de recente toename (ook) met andere factoren dan beschikbaarheid te maken heeft. Maar zelfs als dat niet het geval zou zijn is het nog maar de vraag hoe erg de recente toename van het aantal gebruikers maatschappelijk gezien is. Volgens Reuter (1994) wordt de maatschappelijke schade van het gebruik van drugs bepaald door het product van het aantal gebruikers en de schade per gebruiker. Een (geringe) toename van het aantal gebruikers zou bij een gelijktijdige (forse) afname van de schade per gebruiker kunnen leiden tot een duidelijke afname van de totale maatschappelijke schade van het gebruik, terwijl een (geringe) daling van het aantal gebruikers bij een gelijktijdige (forse) toename van de schade per gebruiker kan leiden tot een duidelijke toename van de totale maatschappelijke schade. Uit de hier gepresenteerde gegevens is duidelijk geworden dat er, zowel nationaal als internationaal gezien, geen eenvoudige relatie lijkt te bestaan tussen het drugsbeleid van de overheid en het aantal gebruikers, terwijl er in de meeste gevallen wel een duidelijke relatie is gevonden tussen het overheidsbeleid (en met name de mate van repressie) aan de ene kant en de justitiële en gezondheidsschade bij gebruikers aan de andere kant. Vanuit dit perspectief en met deze kennis is een gedoogbeleid, met wellicht een beperkte toename van het aantal gebruikers en een gelijktijdige sterke beperking van de schade per gebruiker, te verkiezen boven een door het buitenland opgedrongen 'war on drugs' die naar alle waarschijnlijkheid niet zal leiden tot een forse afname van het aantal gebruikers, maar vrijwel zeker een enorme tol zal eisen in termen van kleine en georganiseerde criminaliteit, gezondheidsschade bij gebruikers en een toename van de kosten van de gezondheidszorg

voor gebruikers. Zo bezien kan het huidige gedoogbeleid van Nederland (met een goede regulering van de verkoop door en controle op de coffeeshops) alleen maar gezien worden als een volkomen rationele en uiterst succesvolle maatschappelijke strategie, waarbij de vrijheid en het zelfbeschikkingsrecht van het individu op een weloverwogen en goed afgewogen wijze wordt gecombineerd met de opdracht van de overheid om het individu en de maatschappij als geheel te beschermen tegen de mogelijke schadelijke invloeden van roesmiddelen. Dat er in de uitvoering van dit beleid soms tegenstrijdigheden en onduidelijkheden optreden ligt gezien de aard van de problematiek en de dubbele opdracht van de overheid (bescherming individuele vrijheid, voorkomen van maatschappelijk schade) voor de hand en vormt op zich geen argument tegen het huidige gedoogbeleid. Bij de presentatie van de resultaten van dit beleid dient men zich in de toekomst echter te realiseren dat het aantal (nieuwe) gebruikers op zich nooit een voldoende argument voor of tegen het beleid is en dat de persoonlijke en maatschappelijke schade per gebruiker altijd tegelijkertijd in de legitimatie van het beleid moet worden meegewogen. Meer onderzoek op dit terrein is daarom een prioriteit van de eerste orde.

LITERATUUR

- Boekhout van Solinge, T. 1996. Cannabis in Frankrijk, p. 79-128, in P. Cohen & A. Sas (red.), *Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Brussel, G. van, M. Buster & J. Fransman. 1996. *Dovend vuur*. Amsterdam: GG&GD Amsterdam.
- Cohen, P. & A. Sas. 1996. *Cannabis use, a stepping stone to other drugs? The case of Amsterdam*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie.
- Harrison, L.D., M. Backenheimer & J. Inciardi. 1996. Cannabis use in the United States: implications for policy, in P. Cohen & A. Sas (red.), *Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Kleber, H.D. 1996. *Harm reduction or harm production*. 145th Annual Meeting American Psychiatric Association, New York (May 1996).
- Korf, D.J. 1995. *Dutch treat. Formal control and illicit drug use in the Netherlands*. Amsterdam: Thesis Dissertation Publishers Amsterdam.
- Leuw, Ed. & I. Haen Marshall (red.). 1994. *Between prohibition and legalization; the Dutch experiment in drug policy*. New York: Kugler.
- Ouwehand, A.W. & A.A.N. Cruts. 1997. *Problematisch cannabisgebruik nader beschouwd*. Houten: Stichting Informatievoorziening Verslavingszorg.
- Quensel S, B. Kolte & F. Nolte. 1996. Zur Cannabis-Situation in der Bundesrepublik Deutschland, p. 17-78, in P. Cohen & A. Sas (red.), *Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Reuband, K-H. 1995. Drug use and drug policy in Western Europe: epidemiological findings in a comparative perspective. *European Addiction Research* 1, 32-41.
- Reuter P. & P. Caulkins. 1994. Redefining the goals of national drug policy: recommendations from a working group. *American Journal of Public Health* 85, 1059-1063.
- Sandwijk, L.P., P.D.A. Cohen & S. Musterd. 1991. *Licit and illicit drug use in Amsterdam. Report of a household survey in 1990 on the prevalence of drug use among the population of 12 years and over*. Amsterdam: Instituut voor Sociale geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Spruit, I.P. & W.M. de Zwart. 1997. Epidemiologie van alcohol, drugsgebruik en gokken, in I.P. Spruit (red.), *Jaarboek verslaving 1996*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Wohlfarth T. & M.W.J. Koeter. 1997. A new generation of drug addicts? *Jellinek Quarterly* 1/2, 5-6.

F. Polak

De rol van de wetenschap in het roesmiddelendebat

INTERDISCIPLINAIR DEBAT

In een interdisciplinaire discussie over het drugsvraagstuk zoals vandaag op het programma staat, stuiten we op het probleem dat de onderlinge verhoudingen van de relevante wetenschapsgebieden onduidelijk zijn. Moet het drugsvraagstuk gezien worden als een medisch probleem? Zeker, maar het is ook een sociaal, cultureel, juridisch en vooral moreel vraagstuk. Hoe is de 'krachtsverhouding' tussen invloeden en factoren uit deze gebieden? Domineren biochemie en farmacologie over psychologie en sociologie? Verwant hiermee is de vraag naar de zetel van autonomie of zelfbepaling van de mens, naar de 'locus of control'. Zit die in de genen of in de synapsen en receptoren van het centrale zenuwstelsel? In het individu of in groepen individuen? Of is zij over deze niveaus verdeeld?

Op deze vragen bestaat geen eenduidig antwoord. Het hangt van de omstandigheden af en van het referentiekader. Voor iemand die nog nooit opiaten heeft ingenomen kan een doorsnee dosis methadon dodelijk zijn. Een arts ziet hierin de dominantie van de farmacologie. Maar een socioloog vraagt zich af waarom zoiets zo zelden gebeurt en welke de omstandigheden waren waarin deze persoon de methadon innam. We moeten wel tot de conclusie komen dat er altijd invloeden werkzaam zijn op verscheidene niveaus.

GEZONDHEIDSRISICO'S

In verband met het thema van vandaag – de vraag of het wenselijk is roesmiddelengebruik door middel van het strafrecht te bestrijden – zal ik eerst kort over de aard en de ernst van de gezondheidsrisico's spreken en daarna over de betekenis van gezondheidsoverwegingen in het debat.

Bij de term gezondheidsrisico's gaat het in hoofdzaak om het optreden van afhankelijkheid (ten onrechte nog altijd verslaving genoemd) en om de schadelijke effecten op korte en lange termijn, de toxiciteit. Afgezien van stoffen als XTC (MDMA) die pas relatief kort op de markt zijn, is over de toxiciteit en afhankelijkheid van de gangbare illegale roesmiddelen zeer veel bekend. Er bestaat bovendien een internationale reeks van wetenschappelijke rapporten over de gezondheidsrisico's van roesmiddelen en de betekenis daarvan voor het beleid. Het opmerkelijke is dat deze rapporten vrijwel unaniem pleiten voor decriminalisering en niet voor een verbod. (Levine 1994; Woodcock 1995) In 1994 en wederom in 1995 werden in Frankrijk door twee breed samengestelde commissies dergelijke rapporten uitgebracht. Zo lees ik

in het rapport van het Comité Consultatif National d’Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé (1994):

Ces données mettent en évidence le fait que la distinction entre les drogues licites et les drogues illicites ne repose sur aucune base scientifique cohérente. (Préambule, p. 1.)

In het publieke legalisatiedebat echter wordt drugsgebruik meestal beschreven als zó gevaarlijk dat het ten koste van alles bestreden moet worden. Men gaat er dan aan voorbij dat wat als bestrijding bedoeld is, ernstiger problemen creëert. Om te kunnen nadenken over verschillende beleidsopties moeten we niet alleen de negatieve, maar ook de positieve kanten van het gebruik kennen, en evenzo de positieve en negatieve effecten van pogingen tot drugsbestrijding.

Een vereenvoudigde manier om de ernst van de gezondheidsrisico’s weer te geven is de door de overheid verplichte formule op de verpakking van sigaretten en in de reclame:

Brengt de gezondheid ernstige schade toe.

Naar analogie zou na legalisering de aanduiding voor cannabis moeten luiden:

Kan de gezondheid lichte schade toebrengen.

Bij de overige roesmiddelen staan we voor de moeilijke keus tussen ‘matig ernstige’ en ‘ernstige schade’. Zo komt het verschil tussen soft- en harddrugs pregnant tot uitdrukking. Het valt te verdedigen sigaretten, alcohol, heroïne, cocaïne en amfetamine harddrugs te noemen, want zij kunnen inderdaad de gezondheid ernstige schade toebrengen. Cannabis kan echter niet meer dan lichte schade veroorzaken.

Ik heb overwogen om me vandaag te beperken tot cannabis, omdat het daarvoor eenvoudig lijkt uit te leggen waarom het strafrecht als bestrijdingsmiddel ongeschikt is. Het gevaar is echter dat daardoor de suggestie gewekt zou kunnen worden dat voor de andere roesmiddelen een verbod wèl functioneel zou kunnen zijn. Wat betreft de gezondheidsrisico’s en de argumenten die pleiten tegen een verbod en vóór een wettelijke regeling, zijn de verschillen tussen cannabis en de overige roesmiddelen graduëel.

In sommige landen, vooral in de Verenigde Staten en Zweden, wordt een felle campagne gevoerd tegen cannabis en persoonlijk krijg ik daarbij de indruk dat het grootste gevaar van cannabis er in schuilt dat het gebruik zo *weinig* schadelijk is en zo *zelden* tot verslaving leidt. Jasper Woodcock schrijft hierover in zijn metastudie over honderd jaar regeringscommissies:

One final lesson for would-be royal commissioners emerges from this review: beware of cannabis. (...) The three Commissions that appear the most thorough, careful and thoughtful, the le Dain, Shafer and South Aus-

tralian, were all popularly discredited because they came to the same conclusions about cannabis as the first Indian enquiry had done a century earlier. To be fanciful, it is as if cannabis is the archetypal drug to be feared, and the more it is shown rationally to be without fearful properties the more frightening it becomes (Woodcock 1995, p. 1307).

BONN IN 1974 PRINCIPIEEL TEGEN ROESMIDDELENVERBOD

Nu wil ik u een verrassing bezorgen. Ik wil u althans iets vertellen dat mij aangenaam verrast heeft toen ik het vernam op het recente congres van de Duitse accepterende drugshulpverlening *Akzept* in Saarbrücken. Eén van de beste en meest principiële argumentaties tegen een verbod op roesmiddelen blijkt afkomstig van de Duitse Bondsregering. In een fascinerend artikel over de sigarettencrisis in het naoorlogse Duitsland beschrijft de criminoloog Henner Hess een toevallige vondst in de politieke geschiedenis van het Duitse drugsbeleid (Hess 1996). In 1974 wees de sociaal-liberale Duitse coalitieregering een voorstel af om sigaretten te verbieden en wel op grond van twee argumenten. Het eerste (waarvan Hess zegt dat Weber het ‘wertrational’ zou hebben genoemd) ging ervan uit dat het recht op zelfbeschikking van volwassen burgers, inclusief het recht zichzelf te beschadigen, belangrijker is dan het recht of de plicht van de staat om te interveniëren. Het andere, ‘zweckrationale’, argument was dat een verbod niet werkt en de toestand zelfs erger maakt. (In strijd met deze redenering werden later heroïne en alle andere stoffen op de lijst van de Verenigde Naties toch verboden.) Omdat de toenmalige Duitse regering het waarde-argument als eerste noemde, concludeert Hess dat zij radikaler en diepzinniger was dan de meeste mensen die op dit moment voor legalisatie pleiten.

WELK REGULERINGSREGIME?

In overeenstemming met de tijdgeest is het pragmatische tweede argument – het doelmatigheidsargument: de drugsbestrijding maakt het erger – de laatste tijd populairder dan het eerste. Het sluit aan bij het perspectief van de volksgezondheid, waar het in principe om de volgende vraag zou moeten gaan: met welk reguleringsregime zijn de risico’s van roesmiddelengebruik het best te beheersen? Schadelijkheid leidt immers niet vanzelfsprekend tot een verbod. Het gaat er in de eerste plaats om of een verbod de gezondheidsschade beperkt en of andere methoden dat wellicht beter doen. Het is dus niet zo dat we nog veel meer over de werking van die stoffen zouden moeten weten alvorens we kunnen beoordelen of een algeheel verbod de beste aanpak is.

Het is overigens niet vanzelfsprekend dat er over een ander reguleringsregime nagedacht mag worden. In de Verenigde Staten heeft een voorstel in die richting in 1994 mede geleid tot het gedwongen vertrek van de onderminister van Volksgezondheid, Surgeon General Joycelyn Elders. In Nederland

mag er gelukkig wel nagedacht worden, maar het treurige is dat het nauwelijks gebeurt. Het enige gepubliceerde Nederlandse plan voor legalisatie, het rapport van de Werkgroep Drugslegalisatie, de Commissie Dufour, kiest principieel voor een systeem met complementaire niet-medische en medische verstrekking (Werkgroep Drugslegalisatie 1994; Polak 1995). Laten we hopen dat de studie die op verzoek van de regering door de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg wordt uitgevoerd, het project Toekomstverkenning Drugsbeleid in Nederland, ook verschillende decriminaliserings- en legaliseringsscenario's zal behandelen.

Wanneer we in verband met het thema van vandaag willen nadenken over verschillende reguleringsregimes, dan is niet alleen kennis nodig van de gezondheidsschade maar ook van de verspreiding en het verloop van drugsgebruik en -afhankelijkheid, en van de invloed van overheidsbeleid daarop.

Uit de inleiding van Van den Brink trek ik de volgende conclusie: Wanneer drugsgebruik en drugsmisbruik eenmaal een bepaald niveau bereikt hebben, zoals in West-Europa en de Verenigde Staten, dan blijven zij tamelijk stabiel. Er vinden dan nog wel fluctuaties plaats van de omvang van gebruik en misbruik maar het overheidsbeleid heeft daarop weinig invloed. We zouden ons dan ook niet zo druk hoeven te maken wanneer het drugsbeleid op andere punten even weinig invloed zou hebben als op de omvang van het gebruik – maar dat is niet het geval. Op belangrijke aspecten van de volksgezondheid heeft het overheidsbeleid wel degelijk grote invloed. Dan gaat het om de gezondheidsrisico's voor samenleving en individuele gebruikers, door onveilige gebruikspatronen, besmettelijke ziekten en verontreinigingen. En ook op het gebied van veiligheid en criminaliteit, bijvoorbeeld op het aantal gedetineerden en de kwaliteit en onafhankelijkheid van het juridische systeem heeft het beleid grote invloed. Hierover handelen andere bijdragen in deze bundel.

WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING DRUGSVERBOD ONTBREEKT

Er is nooit een behoorlijke onderbouwing geweest van het drugsverbod. In de jarenlange, keiharde onderhandelingen die gevoerd hebben tot de internationale drugsconventies hebben wetenschappelijke of gezondheidsoverwegingen nauwelijks een rol gespeeld. (De Kort 1995) Veel van de argumenten die nu worden aangevoerd om het drugsverbod af te schaffen werden destijds al ingebracht. Nederland speelde daarbij een belangrijke rol, maar ook andere landen voorspelden dat een verbod een lucratieve zwarte handel zou creëren en dat het illegale gebruik grotere risico's zou meebrengen voor de volksgezondheid. Voor de verdere medische en epidemiologische onderbouwing van dit standpunt verwijs ik naar Morgan (1992) en Polak (1995). Wat men destijds nog kon hopen – dat het zou lukken met een verbod gebruik en misbruik te beperken – is een illusie gebleken.

Ook in het rapport van de Commissie Hulsman, dat in het begin van de jaren zeventig is verschenen, kort voor dat van de Commissie Baan, is te

lezen welke ernstige consequenties een prohibitief drugsbeleid met zich mee zou brengen. En ook deze voorspellingen zijn uitgekomen.

In de paarse Drugsnota baseert de regering haar afwijzing van legalisatie van harddrugs louter op de verwachting dat er meer gebruikers en verslaafden zullen komen wanneer de beschikbaarheid toeneemt. De KNMG heeft het in een commentaar op de paarse Drugsnota voorzichtig uitgedrukt: de nota geeft geen evenwichtig beeld van de discussie over het thema legalisering (KNMG 1996).

Verwijzingen naar de drooglegging en alcohol zijn voor sommigen niet overtuigend vanwege de verschillen tussen de roesmiddelen. Bij een zakelijke vergelijking van de gezondheidsrisico's van de illegale met de legale roesmiddelen blijken die van de legale middelen echter erger te zijn. Bovendien geldt bij illegale drugs, net als bij alcohol, dat de meeste gebruikers onder normale omstandigheden na kortere of langere tijd in staat zijn tot beheerst gebruik. De mythe van de 'verslavende kracht' is één van de fundamenten van het drugsverbod. En voor zover het juist is om van een 'verslavende kracht' te spreken, ontlopen wat dit betreft alcohol, sigaretten en de illegale drugs elkaar wederom niet veel (Henningfield, Cohen & Slade 1991). Bij elkaar betekent dit dat vergelijkingen met alcohol en sigaretten wel degelijk op hun plaats zijn.

Wanneer men de gezondheidsrisico's verbonden met roesmiddelengebruik wil beheersen, dan moet er een wettelijke regeling komen. Nu vallen de schadelijke effecten van cannabis gelukkig erg mee, maar ze zijn niet helemaal afwezig en om die reden is een eenvoudige wettelijke regeling voor cannabis nodig.¹ Voor de overige roesmiddelen zal het wat moeilijker zijn regelingen te ontwerpen.

Ook voor de distributie van een relatief nieuwe stof als xtc zijn diverse modellen denkbaar, die allemaal beter zijn dan het huidige verbod. Het grote probleem is dat er dan in elk geval een wettelijke regeling moet komen. Anders gezegd: een goede regeling voor nieuwe stoffen is alleen mogelijk bij een goed algemeen drugsbeleid, en zo kan men het huidige halfslachtige beleid niet noemen. Terwijl iedereen weet dat verharding van het beleid tot verdere vervuiling en criminalisering van de xtc-markt zal leiden, is men die heilloze weg toch ingeslagen.

Ditzelfde speelt bij cannabis: de achterdeurproblemen kunnen worden opgelost wanneer gemeenten vergunningen mogen verlenen aan telers. Ook al zou dit, zoals Rüter in zijn bijdrage stelt, mogelijk zijn op grond van het opportuniteitsprincipe, het zou in de praktijk neerkomen op legalisatie en dat

¹ In zijn bijdrage doet Van Dijk het nu voorkomen alsof de legalisatie van cannabis een gelopen koers is: we zullen alleen nog wat geduld moeten oefenen. Hij gaat eraan voorbij dat de aanscherpingen van het vervolgingsbeleid en de nieuwe richtlijnen van het Openbaar Ministerie kunnen leiden tot het verlies van de Nederlandse cannabisteelt – net op het moment dat hij ons verrast met de mededeling dat de legalisatie van cannabis niet lang meer zal uitblijven.

schijnt uitgesloten te zijn in de huidige internationale politieke verhoudingen. Door de wereldwijde, vrijwel uniforme toepassing van de drugsconventies is het feitelijk onmogelijk om aan te tonen dat legalisatie veiliger is en tot geringere problemen leidt, ook al kan dit overtuigend worden beredeneerd op grond van tal van aanwijzingen, zoals de recente studies van Cohen (1996), Korf (1995) en Reuband (1995), die door Van den Brink zijn besproken.

Is het dan niet voor ieder roesmiddel apart nodig aan te tonen dat de toxiciteit en de afhankelijkheid niet zodanig zijn dat een verbod de enige oplossing is? In dat verband heb ik de volgende stelling wel eens verdedigd: Geen stof is zó toxisch of 'verslavend' dat een verbod zinvol kan zijn. Misschien is er in de geschiedenis maar één werkelijk succesvol voorbeeld van prohibitie: absinth. Waarom is het wél gelukt absinth te verbieden? Mijn verklaring is dat het hier geen algemeen verbod van alcoholische dranken betrof, maar slechts een verbod van één bepaalde drank met een specifieke toxiciteit die andere alcoholische dranken niet hebben. Er zijn dus twee verschillen met het drugsverbod:

1. Er was een goede reden voor het verbod van absinth
2. Absinth was voor de liefhebbers gemakkelijk te vervangen.

In die situatie, en waarschijnlijk *alleen* in die situatie, kan een bepaald product met succes van de markt worden geweerd.

Wanneer binnenkort in de Verenigde Staten sigaretten verboden worden zal rond tabak alles gaan gebeuren waarvan we nu denken dat het bij harddrugs hoort. Ook dat verbod zal namelijk averechts werken. De eerder genoemde Henner Hess beschrijft de sigarettencrisis tijdens en na de Tweede Werereldoorlog in Duitsland. Toen de sigaretten zo schaars werden dat er een levendige zwarte handel met hoge prijzen ontstond, kreeg men precies zulke wantoestanden als bij de thans verboden roesmiddelen (Hess 1996). Verloedering en criminaliteit zeggen weinig over de aard van de stoffen, maar wel dat die te duur zijn en Hess betoogt dat zulke problemen pas merkbaar worden wanneer schaarste optreedt of de prijzen te hoog worden.

EENZIJDIGE BEELDVORMING OVER DRUGS

Het is geen eenvoudige zaak om deze kant van de werkelijkheid van roesmiddelengebruik aan de in paniek gebrachte bevolking te laten zien. Kort voor deze bijeenkomst werden niet alleen in Engeland maar ook in Nederland teksten van de Beatles over hun drugsgebruik verwijderd van een nieuwe uitgave van een cd. De bevolking mag kennelijk niet weten dat de meeste mensen in staat zijn tot verstandig en beheerst gebruik en dat drugsgebruik niet tot gestoord, agressief of crimineel gedrag hoeft te leiden. De thans bestaande verloedering, overlast en criminaliteit zijn voornamelijk een gevolg van het drugsverbod en van de drugsbestrijding. Maar zij worden aangezien voor gevolgen van het drugsgebruik of van de verslaving en politici grijpen deze

treurige gevolgen van de drugsbestrijding aan om het budget van diezelfde drugsbestrijding te vergroten, aldus bijdragend aan de verergering van het probleem.

Het beeld dat de meeste mensen hebben van harddrugs, is vergelijkbaar met het misverstand dat alcoholgebruik onvermijdelijk leidt tot het syndroom van Korsakov en tot een delirium tremens, als men daarnaast alleen de film *Bar Fly* heeft gezien. Van het normale, sociale gebruik is men dan niet op de hoogte. Met andere woorden, de beeldvorming berust niet op de psychofarmacologie van de drugs, maar in hoofdzaak op hun verboden status.

Uit bevolkingsonderzoeken in verschillende landen en zelfs in de Verenigde Staten, zoals besproken door Van den Brink, komt een ander beeld van illegaal roesmiddelengebruik naar voren. Ook voor de zogenaamde harddrugs geldt dat de meeste mensen kunnen leren ze op een beheerste manier te gebruiken. Dat geldt zelfs in de huidige situatie van prohibitie, waarin de omstandigheden voor het gebruik van deze stoffen ongunstig zijn omdat er geen breed aanvaarde gebruikspatronen bestaan, zoals die er wél zijn voor alcohol en koffie. Een wettelijke regeling maakt het mogelijk dat uitwendige controle van het gebruik stapsgewijs wordt vervangen door persoonlijke en groepsnormen en informele afspraken. In die omstandigheden zullen meer mensen met roesmiddelen gaan experimenteren. De meesten houden daar na een aantal keren mee op en een betrekkelijk klein aantal zal ermee doorgaan. Van deze laatste groep zal het grootste deel het bij cannabis houden terwijl een kleiner aantal een selectie van roesmiddelen zal blijven gebruiken. Daarbij ontstaat dan meestal een min of meer stabiel gebruikspatroon, waarop de benaming beheerst gebruik van toepassing is. Ook bij regelmatig gebruik hoeft de afhankelijkheid geen probleem van betekenis te vormen, zolang de roesmiddelen niet schaars zijn en voor een redelijke prijs verkrijgbaar.

Het is van belang op te merken dat er geen goede redenen zijn om tegen toename van beheerst gebruik bezwaar te maken. Toch zullen er alarmerende berichten komen over schrikbarend stijgende aantallen drugsgebruikers. Een werkgroep van de Amerikaanse Rand Corporation heeft in een uiterst diplomatiek geformuleerd artikel de aanbeveling gedaan aan de Amerikaanse regering dat meer gewicht moet worden toegekend aan de beleidsdoelstelling *harm reduction* omdat de huidige hoofddoelstelling – het gebruik terug te dringen – ongunstig uitwerkt (Reuter & Caulkins 1995). Op grond van een numerieke benadering van de totale gezondheidsschade (het aantal gebruikers vermenigvuldigd met de gemiddelde gezondheidsschade per gebruiker) berekenen zij dat het meer zin heeft de gezondheidstoestand van de zwaarste gebruikers te verbeteren dan alles op alles te zetten om het aantal incidentele gebruikers omlaag te krijgen.

ANGST VOOR DECRIMINALISERING/LEGALISERING ONNODIG GROOT

Toch blijft na een rationeel-wetenschappelijke discussie over dit thema vaak het angstbeeld hangen van drugs en drugsverslaving als een dreigend en onvoorstelbaar groot gevaar dat ons zal overspoelen. Het ligt voor de hand dat ik me als psychiater afvraag hoe het komt dat het niet lukt de bevolking ervan te overtuigen dat legalisatie van roesmiddelen beter is, zowel voor de volksgezondheid, de misdaadbesteding, het juridisch-politionele apparaat als voor de samenleving als geheel. Veel mensen weten inmiddels wel dat het ook met een veel hardere drugsbestrijding niet zal gelukken verslaving en illegale drugshandel weg te krijgen, of zelfs maar tot het niveau van twintig jaar geleden terug te brengen. Veel minder mensen begrijpen dat deze fenomenen (afhankelijkheid en illegale handel) de huidige omvang gekregen hebben *tijdens* de drugsbestrijding en dus misschien wel – ten dele – dóór de drugsbestrijding. En zo kan het dat men aan de ene kant weet dat het met hardere drugsbestrijding niet beter zal worden, maar aan de andere kant toch zó bang is voor drugs, dat men gelooft dat het zonder drugsbestrijding nog erger zal worden.

De angst voor wat genoemd wordt de verslavende kracht van de verboden roesmiddelen is bij sommige mensen zo groot dat zij gewoon niet kunnen geloven dat het na legalisatie niet erger zal worden. Zij zijn zó gewend aan het beeld dat de media laten zien – en dat onmiskenbaar óók bestaat – dat ze zich niet kunnen voorstellen dat het grootste deel van al die ellende er zonder drugsverbod helemaal niet zou zijn. Anders gezegd, de vrees voor wat er na legalisatie zal gebeuren is zo sterk geworden doordat men via de media voortdurend met excessen wordt geconfronteerd. De dynamiek van de media is zodanig dat elk exces uitgebreid getoond wordt, terwijl normaal, beheerst gebruik niet lijkt te bestaan.

Afgezien van psychoanalytische speculaties over de herkomst van de vrees dat het zonder drugsbestrijding nog weer veel erger zal worden, kunnen op de achtergrond onder meer de volgende redeneringen een rol spelen:

- Een instituut als de drugsbestrijding dat al zó lang bestaat *kan* niet verkeerd zijn.
- Iets dat zó hard bestreden wordt als drugsgebruik en illegale drugshandel – en dat zelfs in een complete oorlog niet verslagen kan worden – moet wel verschrikkelijk gevaarlijk zijn. Het lijkt wel een draak uit een sprookje – voor iedere kop die wordt afgehakt, komen er twee nieuwe in de plaats. Je moet dus wel doorvechten, ook al maak je het daarmee erger; je hebt geen keus.
- Voorstanders van legalisatie zijn gek of ze gebruiken zelf, of allebei. Of ze worden betaald door de drugsmafia.

LIGT DE WAARHEID IN HET MIDDEN?

Waarom houden de meeste intellectuelen zich afzijdig van het drugsdebat? De Amerikaanse psychiater Thomas Szasz heeft hierover verhelderende opmerkingen gemaakt. Van beide zijden worden overdreven en gepolitiseerde stellingen verkondigd. Zowel voor- als tegenstanders van het verbieden van roesmiddelen neigen ertoe subjectieve en ideologische of morele elementen toe te voegen aan een kern van objectieve informatie. Mensen die geïnteresseerd zijn in het onderwerp, maar die geen expert zijn, merken dit op en keren zich van het onderwerp af (Szasz 1973). Zij zullen al gauw denken dat de waarheid wel ergens in het midden zal liggen. Wanneer het gaat om de ernst van de gezondheidsrisico's is er natuurlijk ruimte voor nuancering, maar bij de vraag of de prohibitie het beste beleid is, ligt de waarheid niet in het midden.

VOORLICHTING EN PREVENTIE

Het gebruik van roesmiddelen moet niet tot een apart probleem worden gemaakt, maar moet besproken worden samen met de andere risico's waarmee jongeren moeten leren omgaan. Dit is kort gezegd het nuchtere uitgangspunt van het Nederlandse voorlichtings- en preventiebeleid (Marshall & Marshall 1994) en daar kan ik mee instemmen. De feitelijke toestand is echter anders. Op tv en in de bioscoop wordt de jeugd overspoeld met spannende en angst-aanjagende informatie over drugs. En dan geldt wat de Duitse jurist en socioloog Stephan Quensel beschreven heeft:

Drugspreventie volgens het medisch-criminologisch-psychiatrische deskundigenmodel, om ons te beschermen tegen de ziekmakende drugs, kan alleen maar mislukken of zelfs het probleem erger maken (Quensel 1991, p. 66).

Hij zet uiteen dat preventie die speciaal op drugs gericht is, altijd tegelijk ook propaganda voor deze stoffen is. Bovendien vergroot dergelijke beïnvloeding de kloof tussen gebruikers en niet-gebruikers. Door de overdrijving en paniekzaaierij worden bij de niet-gebruikers de vrees voor drugs en de afkeer van drugsgebruikers nog groter, terwijl het voornaamste effect bij de gebruikers is dat het wantrouwen nog verder toeneemt.

De essentie van preventie is, kinderen en jonge volwassenen te leren op een veilige manier met gevaren om te gaan. Quensel wijst erop dat preventieve waarschuwingen voor, bijvoorbeeld, het gevaar van giftige paddestoelen overtuigender zijn wanneer kinderen merken dat ook oudere buurkinderen er geloof aan hechten. Voorlichting moet uitgaan van een reëel gevaar en dat ontbreekt bij cannabis, in ieder geval in de ogen van de leeftijdgenoten. Voor een veilige omgang met gevaren is volgens Quensel *culturele acceptatie* nodig. Dat houdt enerzijds in het ontbreken van krachtige vooroordelen, van overdreven vrees en van strafvervolgning. Anderzijds moeten er situaties bestaan waarin men de roesmiddelen relatief risicovrij kan innemen, en scenario's die

het mogelijk maken ervan te genieten maar de risico's te vermijden. Bij ongevallen kan men een beroep doen op de hulpverlening (Quensel 1991, p. 66 e.v.).

HET INTERDISCIPLINAIRE KARAKTER VAN DE DRUGSDISCUSSIE

Het originele van het initiatief van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen om deze Themadag te organiseren is dat het de gelegenheid biedt voor een interdisciplinair debat over het roesmiddelenvraagstuk. In ieder onderscheiden vakgebied worden één of meer conclusies getrokken, en ik wil proberen die zelf al bij elkaar te zetten in een reeks, van klein- naar grootschalig.

Als arts zeg ik dat biochemici en celbiologen, farmacologen en artsen de gezondheidsrisico's kunnen beschrijven en een schatting geven in welke mate die voorkomen. Samen met gedragswetenschappers kunnen zij aangeven op welke wijze de gezondheidsrisico's zo goed mogelijk kunnen worden voorkomen, beheerst en behandeld. Hun conclusie zal zijn dat een verbod niet de juiste voorwaarden schept voor beheersing van de gezondheidsrisico's van drugsgebruik en evenmin voor adequate zorg en behandeling van degenen die afhankelijkheidsproblemen hebben of kunnen krijgen.

In mijn hoedanigheid van amateur-pedagoog zeg ik dat een verbod de zaak vooral aantrekkelijker maakt en dat het beter is aan kinderen uit te leggen dat de meeste mensen het gebruik van roesmiddelen kunnen leren beheersen – net zoals bij alcohol en in het verkeer.

Op het gebied van de economie verwacht ik de conclusie dat het drugsverbod averechts werkt. Het leidt ertoe dat illegale handel, criminaliteit en geweld zullen toenemen. Het resultaat is dat men precies datgene bevordert wat men wil bestrijden.

De socioloog zal vaststellen dat het bij een verbod op het gebruik van bepaalde roesmiddelen altijd gaat om belangentegenstellingen en machtsstrijd tussen (sub)culturen.

De rechtsgeleerde zal moeten concluderen dat een drugsverbod in strijd is met het recht op persoonlijke autonomie en dat het discriminatie inhoudt van gebruikers van bepaalde roesmiddelen. Bovendien corrupteert de drugsbestrijding het rechtssysteem en bevordert minachting voor het recht.

Vauit politicologisch perspectief tenslotte stellen we vast dat het voor politici handig is om een issue en een bevolkingsgroep te hebben die als zondebok kunnen dienen.

De drugsbestrijding treft met zijn nadelige effecten (overlast, criminaliteit) vooral de lagere sociale klassen en leidt tot stigmatisering van minderheids-groepen. Voortzetting van deze vorm van 'drugsbestrijding' betekent een geleidelijke overgang naar een totalitair systeem. Zo ontstaat een multidisciplinaire reeks van conclusies, die in hun samenhang bepaald niet pleiten voor voortzetting van het drugsverbod.

ONDERZOEK

Voor de verdere ontwikkeling van het roesmiddelenbeleid bestaat behoefte aan specifieke kennis en ervaring, maar helaas is niet veel van het onderzoek dat momenteel gedaan wordt op dit punt relevant. Dit is bekend en we ondergaan het alsof het niet anders kan. Ik volsta met een aantal observaties.

1. Waarom moet het Zwitserse onderzoek naar medische verstrekking van heroïne hier worden overgedaan? Uit ervaringen in Engeland en de Verenigde Staten was toch al bekend dat heroïneverstrekking aan mensen voor wie dat het middel van eerste keus is, kan bijdragen aan een belangrijke verbetering van hun sociale en gezondheidstoestand?
2. Het heroïneproject dat nu wordt opgezet, blijft beperkt tot de meest problematische gebruikers en kan alleen gegevens opleveren over kunstmatige gebruikspatronen in de door de commissie bedachte entourage. Kennelijk moet voorkomen worden dat gebruikers zelf bepalen wat, hoe en hoeveel ze gebruiken. Dat zou medisch niet verantwoord zijn en daarom moet het door de dokter bepaald worden.
3. Onder het motto 'Wo Fremdzwang war soll Selbstzwang werden' gaat het erom hoe mensen kunnen leren hun gebruik zelf te beheersen wanneer ze gewend zijn te denken dat ze daartoe niet in staat zijn. Legalisatie betekent immers dat uitwendige beheersing zoveel mogelijk vervangen wordt door individuele en groepscontrole. Hiervoor bestaat zoals gezegd een Nederlands plan, maar voor de uitwerking daarvan ontbreekt momenteel het geld. Klinisch-farmacologische onderzoeksprojecten gericht op de groep zwaarstverslaafden kunnen deze kennis niet opleveren, daarvoor zijn ruimere, sociaal-medische projecten nodig.
4. Er bestaat verder behoefte aan kennis op specifieke gebieden zoals taalwetenschap² en massacommunicatie, om de kloof tussen het publieke en

² Prachtige voorbeelden van de invloed van taalgebruik zijn te vinden bij de reeds genoemde Szasz. Ik citeer uit het hoofdstuk 'Missionary Medicine: Holy Wars on Unholy Drugs' uit *Ceremonial Chemistry*:

A typical, relatively early, example of the prostitution of the medical role in the interests of repressing certain 'deviants' by attacking their drug-taking habits is an article published in 1921 in the *Journal of the American Medical Association*. Its author, Thomas S. Blair – a physician and the chief of the Bureau of Drug Control of the Pennsylvania Department of Health – gave his essay the wonderfully revealing title 'Habit Indulgence in Certain Cactaceous Plants among the Indians' (*JAMA* 1921, 76: 1033-4). The Indians, of course, had no *Journal of the Indian Peyote Association* in which they could have published an article on 'Habit Indulgence in the Fermented Juice of Certain Grapes among the Americans'. Right from the start, then, the Indians were peyote addicts – while the Americans laughed all the way to the speak-easies. (...) Beginning with its crucially defamatory title – in which language is used early and decisively to debase another religion as a superstition and its most important ceremony as a 'habit indulgence' – Blair's entire article is full of the sorts of mendacities that have always characterized missionary medical writings, especially with respect to subjects such as masturbation, mental illness, and drug abuse. (Thomas S. Szasz 1973, p. 125-6).

het wetenschappelijke discours te overbruggen³, en psychologie om het gezichtsverlies te verzachten bij politici en *opinion leaders* die langdurig en met grote inzet een rampzalig beleid hebben gesteund.

CONCLUSIES

Ik rond af met een aantal conclusies.

1. Het drugsverbod dient niet het belang van de volksgezondheid, zoals officieel nog altijd wordt beweerd, maar berust op een combinatie van morele en religieuze opvattingen met xenofobe, racistische en economische motieven. Met deze vaststelling ontstaat ernstige twijfel aan de legitimiteit van de internationale drugsconventies en de daarop gebaseerde drugsbestrijding.
2. Er zijn krachtige argumenten vanuit de actuele wetenschappelijke kennis om het drugsbeleid grondig te herzien. Het drugsverbod is een grote en tragische vergissing geweest, maar kan nog altijd worden teruggedraaid. De internationale drugsconventies zijn schadelijk voor de volksgezondheid. De officiële visie waarop het drugsverbod gebaseerd is, is achterhaald. De aard en de verspreiding van de gezondheidsrisico's pleiten niet voor een verbod, maar voor een wettelijke regeling. Hiervoor bestaan verschillende varianten. Legalisatie betekent geen verlies, maar winst. Het laat zien dat we er op kunnen vertrouwen dat de meeste mensen er in slagen tot een verstandige omgang met deze stoffen te komen.
3. Het is niet langer aanvaardbaar dat hierover nauwelijks discussie wordt gevoerd, terwijl politici zonder blikken of blozen kunnen blijven beweren dat het voor de volksgezondheid nodig is drugs te verbieden.
4. De grootste praktische problemen zijn de kloof tussen het publieke en het wetenschappelijke discours en de gemakkelijk te manipuleren vrees en weerzin bij het grote publiek tegen drugs en wat daarmee samenhangt.
5. We zijn op het punt gekomen dat we de principiële beslissing moeten nemen serieus over verschillende legalisatie-opties na te denken. De

³ In de NRC heeft wetenschapsmedewerker Wim Köhler enkele malen aandacht besteed aan het roesmiddelenvraagstuk en kort voor het parlementaire drugsdebat heeft hij in een helder artikel uitgelegd waarom het gevaarlijker is cannabis te verbieden dan er een wettelijke regeling voor te maken. (Köhler 1996) Deze uitstekende wetenschappelijke journalistiek heeft voor zover ik gezien heb geen reacties opgeroepen en geen weerslag gehad in de politiek.

Een deel van de media volgt het issue drugs alleen vanwege de sensatie. Een ander deel probeert serieus de kloof tussen publieke opvattingen en wetenschappelijke kennis te verkleinen. Maar daarbij stuit men op het probleem van de onderlinge verhouding van de disciplines en op de beperkingen van wetenschappers om elkaars gegevens en conclusies kritisch te beoordelen. Simon Rozendaal van Elsevier (1996a, 1996b) gelooft dat artsen 'hardere' wetenschap bedrijven dan sociologen of psychologen. Hij weet waarschijnlijk niet dat psychologen en sociologen beter geschoold zijn in de methodologie.

literatuur over dit onderwerp is nog niet groot, maar er bestaan tenminste vijf serieuze legalisatiemodellen in Australië, Europa en de Verenigde Staten. Hier ligt een taak voor de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg.

6. Eén van de absurditeiten van het drugsverbod is dat de drugsbestrijding zelf de (illegale) drugshandel bevordert. Drugsbestrijding is drugspromotie, in een maatschappelijk gevaarlijke vorm. Het criminaliseren van de roesmiddelenmarkt is een schadelijke politiek gebleken, opheffing van het drugsverbod is een voorwaarde voor een positieve ontwikkeling.⁴ De regering behoort niets te doen dat de repressie versterkt ten koste van de volksgezondheid. Zo lang een structurele oplossing onmogelijk is, moet tenminste een behoorlijke gezondheidszorg aangeboden worden. Daarnaast moet men blijven proberen de overlast te verminderen of tenminste eerlijker over de samenleving te verdelen.

LITERATUUR

- Cohen, P. 1996. *Cannabis use, a stepping stone to other drugs? The case of Amsterdam*. Amsterdam: Centrum voor Drugsonderzoek.
- Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé (November 1994). *Rapports sur les Toxicomanies*. Paris.
- Commission de Réflexion sur la Drogue et la Toxicomanie. 1995. *Rapport de la Commission de Réflexion sur la Drogue et la Toxicomanie, 'Commission Henrion'*. Paris.
- Henningfield, J.E., C. Cohen & J.D. Slade. 1991. Is nicotine more addictive than cocaine? *British Journal of Addiction* 86, 565-569.
- Hess, H. 1996. The other prohibition: The cigarette crisis in post-war Germany. *Crime, Law and Social Change* 25, 43-61.
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst. *Reactie op de drugnota, februari 1996*.
- Köhler, W. 1996. Verbieden van soft drugs is gevaarlijker dan legaliseren. *NRC Handelsblad*, 29 februari 1996.
- Korf, D.J. 1995. *Dutch treat: Formal control and illicit drug use in the Netherlands*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Kort, M. de. 1995. *Tussen patiënt en delinquent: Geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid*. Hilversum: Verloren.
- Levine, H.G. 1994. Drug commissions, the next generation: 'To boldly go ...'. *International Journal of Drug Policy* 5, 209-215.
- Marshall, I. & C.E. Marshall. 1994. Drug prevention in the Netherlands: a low-key approach, in Ed. Leuw & I. Haen Marshall (red.), *Between prohibition and legalization; the Dutch experiment in drug policy*, p. 205-231. New York: Kugler.

⁴ Voorstanders van prohibitie zeggen dan wel eens: 'Vindt u dan ook dat moord maar gelegaliseerd moet worden omdat het niet lukt moord uit te roeien?' Kennelijk geeft dit voor hen het morele dilemma scherp weer, en daarom wil ik er kort op in gaan. Tegen iemand die drugshandel vergelijkt met moord, kunnen onder meer de volgende twee argumenten worden aangevoerd. Ten eerste zijn tegen het drugsverbod vanaf het begin serieuze bezwaren gemaakt op grond van respectabele overwegingen, terwijl de strafwaardigheid van moord niet omstreden is. Ten tweede zal de bestrijding van moord in het algemeen het aantal moorden niet doen toenemen. De drugsbestrijding echter bevordert wat men zegt te willen bestrijden en dat is meteen de reden waarom van het afschaffen van het drugsverbod zoveel positiefs verwacht mag worden.

-
- Morgan, J.P. 1992. Prohibition was and is bad for the nation's health, in J.H. Lowinson et al. (red.), *Substance abuse: Comprehensive textbook*, p.. . Williams & Wilkins (2de editie).
- Polak, F. 1995. Legalisatie van roesmiddelen is in het belang van de volksgezondheid. *Medisch Contact* 50, 787-790.
- Quensel, S. 1991. Aufklären über Prävention, in R. Ludwig & J. Neumeyer (red.), *Die narkotisierte Gesellschaft?*, p. 59-68. Marburg: Schüren.
- Reuband, K.-H. 1995. Drug use and drug policy in Western Europe: epidemiological findings in a comparative perspective. *European Addiction Research* 1, 32-41.
- Reuter, P. & J. P. Caulkins. 1995. Redefining the goals of national drug policy: recommendations from a working group. *American Journal Public Health* 85, 1059-1063.
- Rozendaal, S. 1996a. Tijd voor een echte studie. *Elsevier*, 6 april 1996.
- Rozendaal, S. 1996b. Hoe soft zijn de Nederlandse drugsexperts? En: hoe wetenschappelijk is de drugswetenschap? *Elsevier*, 11 mei 1996.
- Szasz, T.S. 1973. *Ceremonial chemistry – the ritual persecution of drugs, addicts and pushers*. Holmes Beach, Florida: Learning (herziene uitgave 1985).
- Werkgroep Drugslegalisatie. 1994. Nota 'Drugsbeheersing door Legalisatie'. Deventer: Stichting Drugsbeleid.
- Woodcock, J. 1995. Commissions (Royal and other) on drug misuse: who needs them? The 1994 Annual Lecture of the Society for the Study of Addiction. *Addiction* 90, 1297-1308.

DISCUSSIE 1

Aansluitend op de voordrachten van de heren Van den Brink en Polak

In aansluiting op de voordrachten van de heren Van den Brink en Polak vindt een discussie plaats waarin onder meer vragen worden gesteld over de door de heer Van den Brink getoonde statistieken. Bezwaar wordt gemaakt tegen de suggestie van de heer Van den Brink dat een relatie bestaat tussen het toenemend aantal cannabisgebruikers en de groei van het aantal coffeeshops. In het verlengde hiervan wordt ook de betrouwbaarheid van de door de heer Van den Brink gebruikte statistieken ter discussie gesteld. In zijn antwoord geeft de heer Van den Brink aan dat de cijfers uiteraard niet onbetwistbaar zijn; hij heeft daar in zijn inleiding al op gewezen. In antwoord op een opmerking dat conclusies zouden worden getrokken op basis van onvergelijkbare groepen stelt de heer Van den Brink dat ook indien rekening zou worden gehouden met de variabele 'etnische afkomst' de conclusie vrijwel gelijklopend zou zijn.

In reactie op de voordracht van de heer Van den Brink wordt het begrip prohibitionisme ter discussie gesteld. De vragensteller plaatst een kanttekening bij de conclusie dat er weinig of geen *direct* verband bestaat tussen prohibitionisme enerzijds en cannabis- en drugsgebruik en verslaving anderzijds. Met betrekking tot een mogelijk *indirect* verband is hij namelijk van mening dat nadere statistische analyse noodzakelijk is. In zijn antwoord licht de heer Van den Brink toe dat sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen van groot belang zijn voor de toe- of afname van het gebruik van risicovolle middelen. Hij benadrukt dat op grond van de statistieken geen duidelijke relatie lijkt te bestaan tussen het gevoerde landelijke beleid en het aantal cannabisgebruikers.

Op een desbetreffende vraag uit de zaal met betrekking tot het cannabisgebruik, stelt de heer Van den Brink dat het moeilijk is een duidelijk onthoudingssyndroom bij cannabisgebruik aan te tonen. Mede om deze reden is het gebruik van de term verslaving in dit verband niet meer op zijn plaats. Een van de aanwezigen is zelfs van mening dat er geen enkele stof bestaat die op grond van toxiciteit of verslavingsrisico zou moeten worden uitgesloten van menselijke consumptie. Hij is van oordeel dat gezondheidsargumenten misbruikt worden ter ondersteuning van het drugsverbod. Een andere vragensteller, naar eigen zeggen een regelmatige en probleemloze gebruiker van harddrugs, huldigt eveneens dit standpunt en is van mening dat mensen het recht hebben drugs te gebruiken omdat zulks probleemloos mogelijk zou zijn.

Hij pleit ervoor de drugsproblematiek primair als mensenrechtenprobleem te zien. De heer Polak is het in grote lijnen eens met de argumenten van de laatste spreker. Hij constateert dat wij thans aan het begin lijken te staan van een periode van 'coming out': mensen durven het steeds meer aan in het openbaar ervoor uit te komen dat zij drugs gebruiken. Een van de deelnemers is van mening dat de discussie over drugsgebruik een strijd is tussen verschillende morele opvattingen, hij vindt dat een democratie van de tegenstanders van drugsgebruik kan vragen anderen de vrijheid te laten deze stoffen wél te gebruiken. De ochtendvoorzitter, de heer Van Praag, merkt op dat in deze bijeenkomst het onbeheerste gebruik centraal staat. Dit is niet slechts een privébeslissing; van een aantal drugs is het gebruik namelijk zeker niet zonder gevaren voor de samenleving. Een van de discussianten is van mening dat cannabis wel degelijk een gevaarlijke drug is. Hij legt hierbij een verband tussen zijn ervaringen als huisarts in Marokko en symptomen van drugsgebruik die hij in Nederland waarneemt. Door een van de aanwezigen wordt onder verwijzing naar de houseparty het fenomeen *partydrug* aan de orde gesteld. Door de heer Polak wordt geantwoord dat het wenselijk lijkt een aparte regeling te maken voor relatief nieuwe middelen.

In reactie op de voordracht van de heer Polak stelt een van de deelnemers tenslotte dat het internationale politieke verkeer langzamerhand vervuild is geraakt door de neveneffecten van de verschillende meningen over drugs. In dit verband pleit hij ervoor gericht aandacht te schenken aan de internationale betrekkingen.

M.J. Langewen-Wijnbergen

C. F. Rüter

Het juridisch kader van het Nederlandse drugsbeleid

De strafrechtelijke drugsbestrijding werkt niet. Erger: zij is contra-productief. Dat ziet, zoals Drion november vorig jaar betoogde, 'zelfs de kleinste kleuter'.¹ Omdat u de kleuterschoenen ontgroeid bent, ook zo uw eigen waarnemingen doet en Drion niet de eerste de beste is, zouden we eigenlijk met dat gezaghebbend oordeel kunnen volstaan.

Maar ik sluit niet uit dat er onder u zijn, die wel eens willen weten, *waarom* het strafrecht niet werkt. En waarom overheden er dan toch onverdroten mee door gaan. En of, als Drion gelijk heeft, dat soms betekent dat we alle drugs zouden moeten legaliseren. Kan dat zo maar?

Deze vragen zou ik met u willen bespreken. In een driedeling:

Ten eerste: Werkt het strafrecht echt contra-productief en, zo ja, waarom is dat dan zo?

Ten tweede: hoe zit dat met het legaliseren? Moet dat wel? En kan dat zo maar? Hoe zit het met onze verdragsverplichtingen?

En ten derde: waarom gaan, als het strafrecht zo contra-productief is, overheden, ook de Nederlandse, onverdroten voort met de strafrechtelijke drugsbestrijding?

WERKT HET STRAFRECHT ECHT CONTRA-PRODUCTIEF EN, ZO JA, WAAROM IS DAT DAN ZO?

Het strafrecht is een sanctiestelsel. Het sanctioneert de overtreding van verboden en geboden met een negatieve sanctie, de straf. Maar er zijn heel wat van die gedragsnormen waar het strafrecht zich niet mee bemoeit. Hun naleving wordt verzekerd door andere formele sanctiestelsels zoals het burgerlijk recht, dat onder meer bepaalt dat onrechtmatig handelen recht geeft op schadevergoeding. Of het bestuursrecht, dat er bijvoorbeeld voor zorgt dat het zonder vergunning gebouwde huisje wordt afgebroken. En door een stelsel van informele positieve en negatieve sancties, die voor de normhandhaving waarschijnlijk veel belangrijker zijn dan de formele sanctiestelsels: uw omgeving reageert afwijzend of juist instemmend op uw gedrag. Boegeroep of applaus is uw deel.

Strafbaarstelling van normschendingen is dus helemaal niet vanzelfspre-

¹ Interventie bij de discussiedag over de aanpak van het drugsprobleem met leden van het Europese Parlement op 27 november 1995.

kend. Maar er kunnen verschillende, en soms hele goede redenen zijn om het te doen. Eén van die redenen is de preventie, het voorkomen dat de normschending plaats vindt door afschrikking. Een andere grond kan zijn dat we willen vergelden. We reageren dan met straf op het leed en het onrecht die door het strafbare feit bij het slachtoffer zijn veroorzaakt, zulks naar de mate van het verwijt dat de dader daarvoor te maken valt. Boven de door de vergelding bepaalde bovengrens mogen wij met de straf niet uitgaan. Ook niet, als dat voor de preventie erg praktisch zou zijn.

Deze grondregel scheidt de eerste structurele zwakte van het strafrecht bij de bestrijding van het drugsgebruik. Als de *drugsgebruiker* zich beperkt tot *het gebruik* van drugs, is er geen slachtoffer behalve misschien de gebruiker zelf. Er valt dan dus niets te vergelden en bij gevolg is er eigenlijk geen ruimte voor strafoplegging tenzij men de legitimering van de straf daarin ziet, dat de dader een overheidsverbod overtreden heeft. Dat is wel lelijk, maar als dat het enige is, kan dat natuurlijk niet tot een hoge straf leiden. Temeer niet, omdat wij bij het drugsgebruik iets uitzonderlijks doen. We bestraffen degenen, die *zichzelf vrijwillig* psychische of fysieke schade toebrengt, zelfs wanneer die schade helemaal niet optreedt. Dat is hoogst ongebruikelijk. Zelfs zelfmutilatie en zelfmoord zijn strafvrij. En wie zichzelf geestelijk wil ontregelen door lid te worden van een ongunstige sekte, ziet de politie ook niet verschijnen. Er zit voor de simpele gebruiker, kortom, weinig straf in het vat. Een aanzienlijke speciaal of generaal preventieve werking zal daar dus niet vanuit gaan. Zo straf hier überhaupt al enig uitwerking heeft en zij het niet volstrekt aflegt tegen die andere drijfveren die tot drugsgebruik leiden.

Er zijn mensen die beweren dat anderen wel degelijk slachtoffer zijn en dat er dus best ruimte is voor vergelding. Drugsgebruikers veroorzaken immers overlast, ze stelen en roven en voor je het weet, heb je hun mes tussen je ribben. Dat is in zijn algemeenheid feitelijk volstrekt onjuist – als dit het gebruikelijke gedrag van de hard- en softdrugsgebruikers in Amsterdam was, zag het er hier echt heel anders uit. Het is ook onzuiver. Want dan gaat het over andere criminaliteit. *Drugsgebruik sec* kent hooguit één slachtoffer: de gebruiker zelf.

Waar wèl derden slachtoffer zijn en er dus ook wel wat te vergelden valt, is bij de handelaren in drugs, zij het bij gevaarlijke drugs aanzienlijk meer dan bij softdrugs. Bij de softdrugshandel zullen we de legitimatie van de straf vooral moeten zoeken in het feit dat het overheidsverbod uit winstbejag overtreden wordt.

Om de handel te kunnen pakken, stellen wij een hele reeks handelingen strafbaar zoals ‘aanwezig hebben, bereiden, be- en verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, vervaardigen, importeren en exporteren’, allemaal zaken die ons volstrekt koud zouden laten als de aldus op de markt gebrachte drugs niet zouden worden geconsumeerd. Ook hier is het primaire doel van de strafbaarstelling natuurlijk de afschrikking, het voorkomen dat

drugs op de markt komen. Wie wat om zich heen kijkt, ziet echter dat het strafrecht daarin niet slaagt.

Nu kan het strafrecht strafbare feiten natuurlijk nooit helemaal voorkomen. Nog nimmer in de geschiedenis is het strafrecht erin geslaagd verboden gedrag volledig te elimineren, zelfs niet als het verbod werd gedragen door bijna algemene publieke instemming en gesteund door draconische straffen.

Diefstal, verkrachting en moord zullen altijd worden begaan. Maar niemand zal op het idee komen dat we die misdrijven daarom maar moeten legaliseren. We aanvaarden in deze gevallen de toepassing van het strafrecht ondanks zijn gebrekkige werking en beperkte succes, omdat we aldus het best bereikbare resultaat halen. Maar bij de verdovende middelen ligt dit anders. Het strafrecht werkt niet alleen gebrekkig, het bewerkt precies wat we niet willen en daarin zit het verschil met de 'gewone' strafbare feiten. Het verhindert de handel niet, het *stimuleert* de handel. En alsof dat nog niet genoeg is, het strafrecht gaat daar zelf aan kapot. Laat ik dat wat nader toelichten.

Ik begin met de redenen waarom het strafrecht niet slaagt in een behoorlijke afschrikking. Op het eerste gezicht lijkt dat wat raar, want onze Opiumwet biedt ruime strafbaarstellingen, verreikende bevoegdheden en hoge straffen. En van de opsporing van de handel maken we veel werk.

Een behoorlijke preventie wordt bereikt als men, kort gezegd, op een schaal van enige betekenis de handelaren hun verdiensten afneemt en gedurende langere tijd uit de circulatie neemt. Daarvan komt echter niet veel terecht. De arrestatie en bestraffing van handelaren heeft weinig of geen effect omdat het middenkader en de top van de organisaties nu al decennia ongreepbaar blijken en de kleine handelaren en koeriers snel kunnen worden vervangen. Die worden geput uit een mensenreservoir, waar geen strafrechtspleging tegenop kan.

Nu kan men natuurlijk ook proberen de handel te treffen door ervoor te zorgen, dat de handelaar niets verdient. Zouden zijn inkomsten opdrogen, of door de kosten worden overtroffen, dan zou hij zijn nering immers wel staken. Het opdrogen van de inkomsten zou, in theorie, kunnen worden werkstelligd door de drugs in beslag te nemen voordat ze de consument bereiken. Daarvoor heeft men natuurlijk geen strafrecht nodig. Wel zal, zo lijkt het, via het strafrecht en de daardoor uitgelokte politieaandacht, inbeslagname vaker voorkomen. Maar dat valt tegen: de meest optimistische schattingen gaan uit van tien procent. En zelfs dat wekt een te zonnige suggestie. Want de handel weet dat ze onderweg wat kwijt raakt en produceert dus gewoon wat meer: 'illicit drugs specially made for customs and police'. U kunt de handel wel hinderen, maar niet echt treffen. Recent was er sprake van een dreigend tekort aan Marokkaanse hasj omdat koning Hassan eindelijk tegen de hasjhandel in zijn land zou optreden. Gevolg: de prijzen stegen. Het verdere gevolg kunt u zich indenken: er komen nieuwe producenten op de markt, Pakistani, Ghanezen en Nederlanders, die door de grotere winsten

over de verbodsstreep getrokken worden. Dat heeft even tijd nodig, maar dan is de markt weer gestabiliseerd.

Men zou ook kunnen proberen de kosten zozeer te laten toenemen, dat de handelaar met verlies moet werken. Maar ook dat lukt niet. Het strafrecht veroorzaakt wel kosten voor de handel, maar die hebben weinig invloed. Enerzijds omdat ze nagenoeg in het niet vallen tegenover de gigantische winsten. Anderzijds, omdat de handel kostenstijgingen veelal kan doorschuiven naar de consument zonder vrees voor substantiële omzetzaling. Want als het om verslaafden gaat, is de vraagkant – economisch gesproken – vrij onelastisch. Die verslaafden willen immers de drug hebben, tegen welke prijs dan ook. En zij kunnen zich die instelling permitteren omdat ook zij de kosten doorschuiven naar het grote publiek, dat via diefstal, beroving, inbraak en oplichting gedwongen wordt de drughandel te financieren.

De ontneming van de uit de drughandel verkregen inkomsten tenslotte stelt weinig voor zolang de top van de organisatie niet bereikt kan worden. Bovendien is het een ongewoon tijdrovende bezigheid het witwastraject te volgen. En is dat gelukt, dan blijkt het geld vaak onbereikbaar. Het meest aanwijsbare resultaat van de pluk-ze activiteiten is een reeks peperdure, maar onverkoopbare automobielen, die bij de Dienst der Domeinen staat te roesten. Dat zet niet echt zoden aan de dijk. Het is, kortom, wat irrealistisch te geloven, dat men een tak van nijverheid, waarin minimaal 300 miljard dollar omgaat, met het strafrecht de nek zou kunnen breken.

Dit is geen opwekkende perspectief. Maar als we even verder kijken, wordt het zelfs nog een stuk treuriger. Strafbaarstelling, gecombineerd met deze uiterst gebrekkige werking van het strafrecht, maakt de drughandel namelijk tot de droom van elke ondernemer: aldus wordt immers een zwarte markt geschapen, die gigantische, belastingvrije monopoliewinsten garandeert, zonder dat het strafrecht maar bij benadering in staat is daarop enige invloed uit te oefenen, laat staan er een einde aan te maken. Bij drugs schrikt de strafbaarstelling de handel niet af, zij trekt hem aan, zij is voor hem van levensbelang. Het strafrecht werkt – maar precies in de verkeerde richting. Het is erin geslaagd aan de al eeuwen bestaande consumptie van verdovende middelen een ongekende economische betekenis te geven en die middelen daardoor op reusachtige schaal te verbreiden en verspreiden. Zo viel bijvoorbeeld tot 1989 xtc in ons land niet onder de Opiumwet. Het werd nauwelijks aangeboden en nauwelijks gebruikt. Wat liefhebbers maakten het voor zichzelf en een paar bekenden. Toen stelden wij onder buitenlandse druk xtc strafbaar en binnen de kortste keren werden we er mee doodgegooid, het middel werd erin geramd en is nu *de mode-drug*.

Maar dat is niet alles. Laten we nog even een blik werpen op wat bijkomende narigheid. Ik houd het beperkt. In de eerste plaats voeden wij via de drughandel een internationale mafia, die door haar immense inkomsten en haar hoog ontwikkelde criminele organisatie andere criminaliteit kan ontwik-

kelen, in legale bedrijven en zelfs in regeringen binnendringt en onze maatschappij tot in haar wortels kan corrumperen. Hoe langer dit duurt, hoe groter het gevaar dat wij die mafia niet meer kwijtraken.

Ten tweede is er de schade aan de strafrechtspleging. Bij onze poging met het strafrecht het onbereikbare te bereiken, belasten wij het met zulke problemen dat het zijn rol ter beperking van de overige criminaliteit niet meer bevredigend kan vervullen. Dit is allereerst een *kwantitatief probleem*. Een zo aanzienlijk en al vele jaren durend capaciteitsverbruik voor één soort delict, leidt tot verwaarlozing van de bestrijding van andere delicten. Dat ware wellicht nog aanvaardbaar als het wat uithaalde. Maar al die inspanningen leveren geen enkele wezenlijke bijdrage aan de beheersing van het drugsprobleem. Deze bizarre prioriteitsstelling vindt u zelfs binnen de drugsbestrijding. Bij de verhoren door de Commissie Van Traa bleek, dat men zozeer bezig was met de hasjhandel, dat er voor de toch een stuk minder onschuldige harddrugs nauwelijks opsporingscapaciteit overbleef.

Minstens zo ernstig, eigenlijk veel ernstiger nog, is het *kwalitatieve probleem*. Het strafrecht is, anders dan leken soms denken, niet zèlf een middel van criminaliteitsbestrijding, maar een stelsel tot normering van de criminaliteitsbestrijding. Een stelsel dat wij niet gekozen hebben, omdat criminaliteitsbestrijding daardoor gemakkelijker of zelfs eerst mogelijk wordt gemaakt. Als men elke harddrugsgebruiker in plaats van hem of haar aan te houden en na korte tijd weer heen te zenden, ter plekke dood slaat, bereikt men een ongekend niveau van speciale preventie en wordt een hoop mankracht, tijd en kosten bespaard. Maar dat willen we niet. We willen de strijd tegen ongewenst gedrag voeren met inachtneming van de in onze maatschappij heersende rechtsbeginselen. Maar door de sterke druk op politie en justitie om vooral te *scoren*, neemt de neiging toe de normale volgorde om te draaien: succes telt meer dan het naleven van de geldende rechtsregels.

Die druk is jarenlang van de regering uitgegaan. En de rechter, die op grond van zijn taak en zijn onafhankelijkheid als eerste in staat en geroepen lijkt hier matigend en corrigerend op te treden, heeft dat op grote schaal nagelaten – de Hoge Raad der Nederlanden niet in de laatste plaats. Het gevolg van dit alles is, dat de organen der strafrechtspleging – die, zacht gezegd, niet meer gestimuleerd worden hun optreden in te richten naar de eisen van de wet – hun integriteit verliezen en vatbaar worden voor corruptie. Zo worden die organen oncontroleerbaar en onbeheersbaar en vormen voor een democratische samenleving een grotere bedreiging dan de criminaliteit en de criminele organisatie die zij moeten bestrijden.

Dat is wijsheid achteraf, zult u zeggen. Na de IRT-affaire en het rapport van de Commissie Van Traa kan iedereen zo'n verhaal houden. Daarin heeft u geen ongelijk. Alleen, de tekst van de vorige alinea is tien jaar oud en na te lezen in de Staatscourant van 9 september 1986. Zo nu en dan slaagt de wetenschap er blijkbaar in ontwikkelingen te voorzien. In dit geval is dat trouwens niet zo vreselijk moeilijk. Het zijn effecten, waarmee velen uit mijn vak

redelijk vertrouwd zijn. Leyten schreef al in 1984², dat wij van zo'n bandeloze strafrechtspleging de wrange vruchten zouden plukken. Het probleem zit nu dus eens niet in ons gebrekkig inzicht. Het probleem zit bij de overheid, die met dat inzicht niets heeft gedaan. En die zelfs na Van Traa, nog steeds niets doet. Met wat ontslagen, wat rondschuiven met ambtenaren en het wettelijk normeren van enige bevoegdheden zijn we er niet. De kern van het probleem schuilt in het verkeerde gebruik van het strafrecht.

HOE ZIT DAT MET HET LEGALISEREN? MOET DAT WEL? EN KAN DAT ZO MAAR?
HOE ZIT HET MET ONZE VERDRAGSVERPLICHTINGEN?

De overheid – zij gaat onverstoort voort met de strafrechtelijke drugsbestrijding. Waarom doet ze dat? Zou zij moeten legaliseren en kan ze dat niet? Of is er iets heel anders aan de hand? Laat ik een antwoord op die vragen zoeken aan de hand van een concreet voorbeeld: de coffeeshop.

U kent het systeem. Omdat we niet willen, dat men van softdrugs op harddrugs overstapt, kiezen we uit twee kwaden het minste. We laten de verkoop van softdrugs aan consumenten toe. Maar harddrugs mogen er in die coffeeshop niet zijn. Geen gram. Scheiding der markten noemen we dat.

Wat die coffeeshops doen is volgens de Opiumwet gewoon strafbaar. Maar als ze zich aan de regels houden vervolgen we ze niet. Dat is geen smoezelige deal, geen lamlendig gedogen, maar een op een bepaald doel – de scheiding van markten – gerichte toepassing van het opportuniteitsbeginsel: de overheid mag wel, maar hoeft niet te vervolgen. Dat beginsel geldt in ons land al zo'n eeuw, het geldt voor alle strafbare feiten – van moord tot de simpelste overtreding – en het wordt bij tal van strafbare feiten met grote regelmaat toegepast, ook bij gevoelig liggende feiten, zoals voorheen de abortus en tegenwoordig de euthanasie.

Als we de coffeeshops regelmatig en behoorlijk controleren en bij schending van de voorwaarden gewoon vervolgen en bestraffen, is dit nog zo'n slecht systeem niet. Het is waarschijnlijk een stuk beter dan de repressie van alle drugs zonder enig onderscheid te maken. Zelfs onze in de jaren tachtig nog zo kritische burens lopen daar warm voor. Duitse deelstaten komen achter ons aan en de hoogste Duitse rechter heeft in 1994 de Duitse wetgever zelfs opgedragen te onderzoeken of het vrijgeven van cannabis tot een scheiding van markten voor hard- en softdrugs kan bijdragen.³

Maar de coffeeshop heeft een probleem. Wat zij aan de voordeur in kleine hoeveelheden verkoopt, zal zij – aan de achterdeur – in een wat grotere hoeveelheid moeten inkopen. En haar grossier zal het spul moeten importeren of betrekken van nederwiettelers in ons land. Die inkoop *en gros*, die grossiers en die telers zijn natuurlijk allemaal strafbaar. Maar voor hen geldt geen rege-

² *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1984, 145, 522.

³ Bundesverfassungsgericht, arrest van 9 maart 1994, gepubliceerd in *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, 1577 e.v.

ling als voor de voordeur. Dat is een rare inconsistentie: straffeloos verkopen, maar strafbaar inkopen. Maar behalve raar is zij ook hoogst onaangenaam, omdat daardoor de verkeerde mensen gigantische sommen geld verdienen, de softdrugsmafia. En bij hun weinig geslaagde pogingen die lieden te pakken, zijn politie en justitie in een nog niet eerder in ons land vertoonde mate gederailleerd. We weten daar nu wat van dankzij Van Traa.

Wat te doen?

Legaliseren kan niet. We zijn partij bij een aantal VN-verdragen die eisen dat ongeveer elke handeling, die u ten aanzien van hard- en softdrugs maar kunt bedenken, in de Nederlandse wet strafbaar wordt gesteld. Het is de vraag of we die verdragen kunnen opzeggen. Het geeft internationale heisa en waarschijnlijk kan het ook juridisch niet. Waarom het niet kan, bespaar ik u.⁴ Want we hoeven helemaal niet te legaliseren. Legaliseren is onhandig, onnodig, en waarschijnlijk zelfs binnenlands politiek onhaalbaar. We kunnen, op basis van ons opportuniteitsbeginsel, het soort regelingen dat we nu al bijna twintig jaar officieel toepassen voor de situatie aan de voordeur van de coffeeshop, en waarvoor (zelfs volgens de regering⁵) verdragsrechtelijk ruimte bestaat, immers net zo goed op de achterdeur toepassen.⁶ Met als aangenaam neveneffect de verdere fatsoenering van de coffeeshops, die dan niet meer gedwongen worden voor hun inkoop zaken te doen met de penose. En dat alles zonder toename van het gebruik: de achterdeurregeling verandert immers niets aan de verkrijgbaarheid voor de consument. Maar het belangrijkste is natuurlijk dat grossiers en telers, net als nu de coffeeshops, naar de oppervlakte komen en zichtbaar, controleerbaar en reguleerbaar worden en dat zij via die straffeloosheid onder voorwaarden een belang krijgen, zich aan die voorwaarden te houden – kortom: dat ze uit het mafiacircuit worden gehaald en wij vat op ze krijgen.

Maar, zult u misschien denken, dat opportuniteitsbeginsel, dat mag dan wel een gewone Nederlandse techniek zijn, die bij tal van strafbare feiten al decennia wordt toegepast, maar het is toch wel weer een erg *Nederlandse* regeling. Die valt aan niemand in het buitenland uit te leggen: wel strafbaarstellen, maar niet vervolgen. Maar dan vergist u zich. Want die regeling is noch typisch Nederlands noch uitzonderlijk. Elk land dat een opportuniteitsbeginsel heeft (en dat zijn er nog al wat) opereert daarmee. Alleen zijn ze er vaak minder open over dan wij. En zelfs Duitsland, dat dit beginsel (behalve voor drugs) *niet* kent, doet precies wat wij ook doen. Het Duitse Bundesverfas-

⁴ Daarover nader in *Nederlands Juristenblad* 1996, 84 e.v.

⁵ *Het Nederlandse drugsbeleid. Continuïteit en verandering*. Kamerstukken Tweede Kamer, 1994/5, 24077, nr. 3, noot 2 op p. 15.

⁶ De inkopende en voorraad houdende coffeeshophandelaar, de verkopende en vervoerende grossier en de teler van ons onovertroffen nederviet vallen allemaal onder dezelfde strafbepaling met hetzelfde strafmaximum: art. 11 lid 2 Opiumwet.

sungsgericht, al eerder genoemd, besliste in 1994, dat de overheid cannabis wel strafbaar mag stellen, maar dat bij een bescheiden hoeveelheid de officieren van justitie ‘von der Verfolgung (dieser) Straftaten grundsätzlich abzusehen haben’. Waaruit u ook kunt afleiden, dat we met ons drugsbeleid lang niet zo alleen staan als Den Haag ons wil doen geloven.

De regering weigert de achterdeur te regelen. Zij wil de opsporing van de softdrugshandel zelfs intensiveren, straffen verhogen, etc. In de drugsnota, die met geen woord rept over het eerdere deraillement van politie en justitie bij de softdrugsbestrijding, wordt een trucje toegepast om een regeling voor de achterdeur te ontlopen. Daarvoor zouden we moeten legaliseren, zegt de regering. En dat kan niet. Zo is het. Maar dat het via het opportuniteitsbeginsel wèl kan, verzwijgt ze. Niet uit onwetendheid. Want in een door haar in juli 1995 in opdracht gegeven rapport van een juridisch expert van de EU in Brussel staat het helder en duidelijk: het kan, en wel zonder in strijd te komen met onze verdragsverplichtingen. In de drugsnota vindt u een beschouwing van die expert, waarin hij zegt dat legaliseren niet kan. Maar het andere deel, waarin staat dat het via het opportuniteitsbeginsel wèl kan, zult u in de drugsnota tevergeefs zoeken.

WAAROM GAAN, ALS HET STRAFRECHT ZO CONTRAPRODUCTIEF IS, OVERHEDEN, OOK DE NEDERLANDSE, ONVERDROTEN VOORT MET DE STRAFRECHTELIJKE DRUGSBESTRIJDING?

Het is duidelijk, dat een ieder die de strafrechtelijke drugsbestrijding wil handhaven, een regeling van de achterdeur van de coffeeshop vreest als de duivel het wijwater. Want als de teelt voor en de aflevering aan coffeeshops op vergelijkbare wijze geregeld zouden worden als de affaires aan de voordeur, dan zou in de praktijk blijken, dat bij terugtrek van het strafrecht mogelijk is wat mèt het strafrecht nu al zo'n dertig jaar maar niet wil lukken: het verdringen van de georganiseerde criminaliteit uit deze handelssector. Er is dan immers geen illegale markt meer. Er is weinig fantasie voor nodig om te beseffen, dat dit model de doodsteek voor de strafrechtelijke drugsbestrijding en voor de drugsmafia zou betekenen.

Die laatste kan van dit idee derhalve niet gecharmeerd zijn. Wat haar betreft, mag dit nooit gebeuren. Maar waarom zijn onze drugsbestrijders daar zo tegen?

Het simpelste antwoord op die vraag is, dat onze overheid niet vrij is van mafiose invloeden. Maar in dat soort platte samenzweringstheorieën gelooft u natuurlijk niet. Dat gebeurt misschien in Colombia, in Italië, of in België als het om helikopters gaat. Maar in Nederland? Ondenkbaar. Ik laat u uw geloof, hoewel ik het oordeel ‘ondenkbaar’ niet deel. Maar strafrechtjuristen zijn misschien van huis uit een wat wantrouwig slag lieden.

U kent vast een andere reden: als we dat doen zou het hele buitenland over ons heen vallen. We staan immers geheel alleen. Maar met de voordeur-regeling stonden we twintig jaar lang ook geheel alleen. Dat gaf wel wat last

met het buitenland. Maar intussen pakt het anders uit. Want wat geleerde vertogen, rapporten en congressen niet vermogen, bewerkt het in de praktijk toegepaste, redelijk werkende, niet contraproductieve model: internationale navolging. Kijkt u maar over onze oostgrens. Bovendien merkt het buitenland, anders dan bij de voordeur, nagenoeg niets van een achterdeurregeling. Want, als al gezegd, met de achterdeurregeling verandert er niets aan de verkrijgbaarheid voor de gebruiker.

Maar het buitenland maakt toch een hoop heisa, zult u zeggen. Daarin heeft u gelijk, als u met buitenland vooral 'Frankrijk' bedoelt. Maar de kritiek van onze grote oosterbuur heeft plaats gemaakt voor openlijke steun. Onder sterke Franse aandrang gromt de Bondsregering zo nu en dan wat via lagere echelons. Maar van harte gaat dat niet. Allicht niet: de meerderheid van de Duitse deelstaten zit op de decriminaliseringslijn. Kohl kan daaraan niets veranderen en heeft ook nog zijn hoogste rechter, het Bundesverfassungsgericht, tegen.

Overigens is de buitenlandse kritiek ten dele door ons zelf gegeneerd. Het paarse kabinet was nauwelijks een paar maanden oud, of er werden met buitenlandse diplomaten zorgelijke gesprekken gevoerd over de gevolgen voor het drugsbeleid. Het is leerzaam in de rapportage van buitenlandse diplomaten aan hun regering te lezen wat er in die gesprekken van Nederlandse zijde werd betoogd:

- het Nederlandse beleid moet worden verscherpt
- daartoe kunnen Nederlandse economische belangen in het geding worden gebracht en
- politieke druk vanuit het land van de diplomaat zou daarbij kunnen helpen.

Dat kwam uit de mond van een Nederlandse ambtenaar, in ambtelijke hoedanigheid, met een niet onaanzienlijke wedde, die ten laste komt van de begroting van ons ministerie van justitie.

Dus toch mafiose invloeden? Dat hoeft niet. Het kan ook om mensen gaan die niet dezelfde belangen hebben als de mafia, maar wel belangen die met mafiabelangen parallel lopen. Dat kan om zeer persoonlijke belangen gaan van lieden die zich in hun huidige functioneren, of voor een beoogde toekomstige carrière, afhankelijk voelen van de buitenlandse critici van ons drugsbeleid. En daarnaast zijn er ook in Nederland instellingen en organisaties, die er groot belang bij hebben dat, kort gezegd, de drugsproblematiek in de publieke en politieke belangstelling niet afzakt naar het niveau van alcoholmisbruik. Wie dat wil voorkomen, vindt in de strafrechtelijke drugsbestrijding een niet te versmaden bondgenoot. Om te beginnen is daar het psychologische moment: door drugs wèl en alcohol niet onder de strafwet te brengen, documenteert de overheid dat drugsgebruik van een andere orde is. Maar strafbaarstelling zorgt, zoals we zagen, voor meer. Zij bevordert de handel, die van haar kant het gebruik weer aanmoedigt. Zij marginaliseert de

gebruiker, verhoogt de gevaren voor de gezondheid, scheidt de noodzaak van verwervingscriminaliteit en genereert, soms niet geringe, overlast. Bovendien maakt zij de georganiseerde criminaliteit groot, rijk en sterk. Zo is er niet alleen psychologisch, maar ook *de facto* een probleem van andere orde geschapen. En drugsgebruik blijft prominent op de kaart, niet alleen als een gezondheidsprobleem, maar ook als een probleem van openbare orde en veiligheid. Daarmee valt onder omstandigheden zeer profijtelijk te opereren.

Het drugsbeleid is geen oefening in logica, zeggen de opstellers van de drugsnota aan het slot van dat stuk. Dat lijkt vooral een bezweringsformule. Want als we er enige logica op los laten, valt ons drugsbeleid door de mand. Het blijkt, dankzij de strafrechtelijke component, geen middel van drugsbestrijding maar van criminaliteits- en drugs*promotie*.

Drugsbestrijding met strafrecht – overspanning van het strafrecht?

DE OPIUMWET EEN BIJZONDERE WET

Vanuit strafrechtelijk perspectief heeft de handhaving van de Opiumwet¹ enkele bijzondere kenmerken. Maar ook de wet zelf is bijzonder. Allereerst wijs ik op de materieelstrafrechtelijke aspecten. Niet alleen de productie en handel (nationaal en internationaal) maar ook het ‘aanwezig hebben’ van door de wet aangewezen stoffen, middelen, substanties en dergelijke is strafbaar gesteld. Dat betekent dat strikt genomen ook het gebruik van drugs strafbaar is, omdat dat gebruik niet denkbaar is zonder ‘aanwezig hebben’.

Het is nuttig er bij stil te staan, dat wij hier te maken hebben met een delictsomschrijving die veel verder gaat dan het klassieke type, waarin bepaalde fysieke handelingen worden aangeduid zoals wegnemen, toeëigenen, of het valselijk opmaken van een geschrift.

Deze omschrijving heeft inspirerend gewerkt voor recente aanpassingen in het Wetboek van Strafrecht, die in het teken stonden van de strijd tegen zwaardere vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Zo stelt art. 416 WvSr (heling) ook degene die van misdrijf afkomstige goederen ‘voorhanden’ heeft strafbaar. En volgens art. 225 lid 2 WvSr (valsheid in geschrifte) is degene die een vals of vervalst geschrift ‘voorhanden heeft’ strafbaar wanneer hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift is bestemd voor frauduleus gebruik. Ook in een andere bijzondere wet, de Wet Wapens en Munitie, komt de term ‘voorhanden hebben’ op diverse plaatsen voor. Het behoeft nauwelijks betoog dat deze formulering royaal tegemoet komt aan eventuele bewijsnood bij de opsporings- en vervolgingsorganen. Zij heeft daarom ook een processuele betekenis. Degene ten aanzien van wie bewezen kan worden dat zich heroïne in zijn auto of keukenkastje bevond moet maar zien aan te tonen dat hij daar niets van wist.

Een ander voorbeeld, dat eveneens in het commune strafrecht navolging heeft gevonden, is de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Zo is op grond van art. 10a Opiumwet reeds strafbaar degene, die voorwerpen ‘voorhanden’ heeft waarvan hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om drugs ‘aanwezig te hebben’! Ons Wetboek van Strafrecht kent sinds kort een omstreden bepaling, art. 46, waarin alweer de

¹ Wet van den 12den Mei 1928, Stb. 167 (herplaatsing Stb. 1976, 425), tot vaststelling van bepalingen betreffende het opium en andere verdoovende middelen. De wet is sindsdien vele malen gewijzigd; zie o.a. de wet van 2 november 1995, Stb. 554.

term 'voorhanden hebben' voorkomt. Zo is degene die opzettelijk voorwerpen e.d. voorhanden heeft 'kennelijk bestemd tot het in vereniging begaan' van een misdrijf waarop acht jaar of meer is gesteld, strafbaar als voorbereider. Toen art. 10a Opiumwet in het parlement werd behandeld beklemtoonde de toenmalige minister van justitie Korthals Altes nog het uitzonderlijke karakter van deze bepaling. Reeds zijn opvolger Hirsch Ballin maakte van die uitzondering een regel, hetgeen geheel paste in de 'war on crime' sfeer die zijn bewindsperiode kenmerkte.

De Opiumwet is voorts bijzonder door de ruimere dwangmiddelen en bevoegdheden voor de opsporingsorganen met betrekking tot het betreden van plaatsen, het onderzoek aan kleding en lichaam en inbeslagneming van goederen (art. 9). Zo heeft de Hoge Raad, overigens niet zonder tegenspraak, uitgemaakt dat de beruchte inijkoperatie in loodsen op de wettelijke grondslag van de Opiumwet kan berusten.

Ook de toepassing van de wet is bijzonder. Deze is rijkelijk gedocumenteerd in het rapport *Inzake opsporing* van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, met name in Bijlage v (Opsporingsmethoden). Vanuit juridische optiek was de opmerkelijkste bevinding van de enquête misschien wel, dat vele van de bij politieel onderzoek in Opiumwetzaken toegepaste methoden in het geheel niet in de wet te vinden waren, zelfs niet in die ruimhartige Opiumwet. Dit werd terecht als schokkend ervaren, omdat er hier te lande consensus bestaat over het belang van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, dat zelfs constitutionele status heeft. In fundamentele rechten van burgers ingrijpende overheidsactiviteiten, ook al dienen zij het doel van het ophelderen van misdrijven of, algemener, de bestrijding van (ernstige) criminaliteit, moeten een uitdrukkelijke wettelijke basis bezitten.

Ik zal hier niet volledig herhalen welke methoden door de Commissie Van Traa in de ban zijn gegaan. Enkele aansprekende voorbeelden moeten volstaan. In de conclusies en aanbevelingen wordt onder meer de staf gebroken over het doorlaten van harddrugs en over de figuur van de kroongetuige, terwijl het dealen met criminelen slechts onder strenge voorwaarden toelaatbaar wordt geacht. De regering wil het doorlaten niet geheel buiten de wet plaatsen, maar is het met de Enquêtecommissie eens op het punt van de kroongetuige. Opmerkelijk, want onder Lubbers en Hirsch Ballin werd deze figuur aangekondigd als een onmisbaar onderdeel van de bestrijding van de zware, georganiseerde (drugs)criminaliteit. Maar in de grootste Opiumwetzaak ooit, die in 1997 is aangespannen tegen Johan V., groothandelaar in softdrugs en in de ogen van de justitie leider van een criminele organisatie en tegen twee van zijn medewerkers², wordt op ruime schaal gebruik gemaakt van zeer vergaande afspraken (deals) met medeverdachten. In één geval is

² Belangrijke stukken in de rechtbankprocedure zijn gebundeld in G.P.M.F. Mols en G. Spong (red.). 1997. *De kroongetuige in het Octopus-proces*. Deventer: Gouda Quint.

zelfs toegezegd dat een door de rechter op te leggen straf niet zou worden ten uitvoer gelegd indien de betrokkene zou meewerken, dat wil zeggen, bruikbare belastende verklaringen tegen Johan V. en zijn helpers afleggen. Materieel komt dat neer op immuniteit, terwijl het juridisch gezien een (nog) bedenkelijker constructie is omdat hier het opportuniteitsbeginsel niet van toepassing is. De Hoge Raad heeft de kroongetuige in een kritisch ontvangen arrest laten passeren, al zijn er aanwijzingen dat het in dit geval niet echt om een precedent gaat.³ In een latere uitspraak, waar een aan een medeverdachte gedane toezegging toelaatbaar werd geacht, is de toonzetting nogal voorzichtig, en het is niet uit te sluiten dat de Hoge Raad bepaalde vergaande vormen van ‘deals met criminelen’ zal veroordelen.⁴ Ook de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft (in dezelfde casus als het eerstgenoemde Hoge-Raadarrest betrof) de kroongetuige niet veroordeeld, mits aan enkele voorwaarden was voldaan, waaronder de eis dat door de justitie tegenover de rechter volledige openheid moet worden betracht over de gevolgde werkwijze.⁵

Het valt nog te bezien of de wetgever dergelijke deals helemaal zal kunnen uitbannen.⁶ Het is duidelijk, dat politie en justitie in deze grote zaken sterk onder druk staan om te scoren. De chefs van de interregionale recherche-teams hebben gepleit voor het behoud van de mogelijkheid harddrugs door te laten. Zonder deze methode zou volgens hen niet te werken zijn. De excessen die de Enquêtecommissie op het spoor is gekomen en in kaart heeft gebracht zouden toch een incidenteel karakter hebben. Bij een goede regeling van toetsing en verantwoording zou het doorlaten een verantwoorde methode zijn. Mijn voorlopige conclusie luidt, dat de discussie over opsporingsmethoden, ook de door de Enquêtecommissie gediskwalificeerde, nog lang niet is beslecht.

Met dit alles wil ik slechts aangeven, dat de handhaving van de Opiumwet, voor zover het gaat om de bestrijding van de echte boeven, voortdurend de grenzen moet aftasten van wat rechtsstatelijk aanvaardbaar is.

Ik wijs nog op een andere interessante omstandigheid. Nederland heeft bepaald een actieve rol gespeeld in het op internationaal niveau ontwikkelen van wettelijke instrumenten tot het bestrijden van de (internationale) georganiseerde criminaliteit. Een voorbeeld is de wetgeving met betrekking tot het ontnemen van wederrechtelijk genoten voordeel (art. 36e WvSr en diverse bepalingen in het Wetboek van Strafvordering). Daarbij was Nederland dus zo’n beetje de beste van de klas of het streefde tenminste die positie na. Ver-

³ HR 15 februari 1994, NJ 1994, 322 m.nt. A.H.J. Swart.

⁴ HR 23 mei 1995, NJ 1995, 683 m.nt. T. M. Schalken.

⁵ ECRM 15 januari 1996, nr. 25982/94. Hierover o.m. T. Prakken, Over kroongetuigen en deals met criminelen, in: *Nederlands Juristenblad* 1 november 1996, 1615 e.v.

⁶ In het najaar van 1997 heeft de minister van justitie een voorontwerp over deze materie ter advisering aan enkele organisaties voorgelegd. De inhoud daarvan is minder verstrekkend dan de in de zaak Johan V. toegepaste deals.

der bleven kosten noch moeite gespaard om Europol binnen de landsgrenzen te halen. Die profilering als ‘warrior on crime’ heeft echter als prijs: dat men aan zijn woord wordt gehouden, ook op onderdelen van beleid waar dat wat minder handig uitkomt. Weliswaar is in het kader van de Schengen-verdragen ruimte bedongen voor een eigen, nationale invulling van het drugsbeleid, maar het is evident dat Nederland door het geschetste enthousiasme een extra kritische houding over zich afroept als de toch al zo ideologiebeladen thematiek van de drugs aan de orde is. Dat vele partners bij de diverse ‘Opiumwetverdragen’ het onderscheid tussen hard- en softdrugs niet (er)kennen is daarbij nog een zeer complicerende factor.

DE HACHELIJKHEID VAN HET GEDOGEN

Veel is gezegd over de inconsequentie of inconsistentie van het Nederlandse drugsbeleid waar het het gedogen van de coffeeshops betreft. Deze typisch Nederlandse, pragmatische aanpak zou in het buitenland ongeloofwaardig overkomen omdat immers het gebruik van hasj, marihuana en weed wordt gedoogd binnen zekere grenzen (men localiseert deze bij ‘de voordeur’) maar de productie en de handel niet (‘de achterdeur’). Wel wordt de justitie geïnstrueerd geen prioriteit te geven aan het achterhalen van voorraden van enkele honderden grammen, een soort half gedogen dus. Rüter stelt voor om de bevoorrading aan de achterdeur, voorzover nodig voor de handel in de ‘goede’ coffeeshops, eveneens te gedogen. Legaliseren is dan niet nodig, verdragen behoeven niet te worden opgezegd, en de onderwereld raakt een interessante zwarte markt kwijt.

Nu is gedogen geen onproblematisch verschijnsel. Het gaat dan ook niet om een simpele toepassing van het opportuniteitsbeginsel van art. 167 lid 2 WvSv. Van vervolging kan worden afgezien, zo heet het daar, op gronden aan het algemeen belang ontleend. De laatste decennia is de strekking van de bepaling eerder omgekeerd: wil het om gaan vervolgen, dan moet het daartoe gegronde, aan het algemeen belang ontleende redenen hebben. Bij incidentele, ‘erge’ zaken is die reden er altijd. Het is een normaal verschijnsel, dat in allerlei vormen van overleg zoals het driehoeksoverleg tussen burgemeester, om en politie accenten worden gelegd op bepaalde wetsovertredingen met als noodzakelijk gevolg dat andere overtredingen tenminste tijdelijk niet of nauwelijks worden opgespoord. Dat raakt echter niet zozeer het vervolgingsbeleid, omdat daardoor niet wordt uitgesloten dat overtredingen waarop de opsporing niet primair is gericht en die min of meer toevallig worden ontdekt toch worden vervolgd. Wel is van vervolgingsbeleid sprake wanneer tevoren op bepaalde terreinen de strafrechtelijke reactie of het achterwege laten daarvan om zo te zeggen wordt voorgeprogrammeerd. Bij categorieën van veel voorkomende delicten (wegenverkeerswet, bijstandsfraude) wordt beleidsmatig onderscheid gemaakt tussen delicttypen die voor de rechter moeten worden gebracht en delicttypen die kunnen worden getransigeerd. Ook komt het voor, dat het om van actie afziet omdat de oplegging van andere,

administratieve sancties voldoende worden gevonden (bijstandsfraude, belastingdelicten).

Het echte gedogen is pas aan de orde wanneer eigenlijk een strafrechtelijke reactie zou moeten volgen, bijvoorbeeld wanneer bestuursrechtelijke sancties achterwege blijven om economische motieven (denk aan het milieu-recht), en het om de strafrechtelijke handhaving, en de daarmee te dienen belangen, minder zwaar laat wegen dan de economische (werkgelegenheid, ontwikkeling van de regio). In deze gevallen gaat het om een als onwenselijk ervaren situatie, die hoogstens tijdelijk aanvaardbaar is. Men aanvaardt de situatie van getolereerde wetsschendingen om zo te zeggen met een kwaad geweten.

Het bijzondere van het gedoogbeleid ten aanzien van Opiumwetovertradingen is dat niet tijdelijk, maar permanent wordt gedoogd, en dat nog wel zonder al te kwaad geweten. Dit is wel het toppunt van pragmatisme, en dat men in diverse buitenlandse landen hier en daar de wenkbrauwen frons mag dan ook geen verbazing wekken. Er wordt hier wel erg veel gevraagd van het opportuniteitsbeginsel. Om die reden ligt het dan ook niet voor de hand om de aanvoer van de handelsvoorraad ook nog eens officieel te tolereren. Zou men dat doen, dan zit men er door de werking van het vertrouwensbeginsel – één van de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht, dat het handelen van het om normeert – ook aan vast, en daarmee vervalt dan ook de mogelijkheid om alsnog strafrechtelijk op te treden wanneer dat onder omstandigheden geïndiceerd zou lijken.

Ik meen dan ook dat het niet juist is de uitbreiding van het gedoogbeleid voor te stellen als een *de facto* legalisering die verder geen juridische consequenties heeft en naadloos past binnen ons strafrechtelijk bestel.

Het gedogen zoals dat nu vorm heeft gekregen in ons drugsbeleid is slechts te verdedigen met een beroep op staatsrechtelijke noodtoestand, naar analogie van de rechtvaardigingsgrond overmacht in ons Wetboek van Strafrecht (art. 40 Sr). Onder omstandigheden worden op zichzelf illegale gedragingen gerechtvaardigd doordat de dader met zijn handelen een belang heeft gediend dat zwaarder weegt dan het belang dat de strafrechtelijke handhaving beoogt te beschermen (de automobilist die de snelheidslimiet overschrijdt om tijdig een gewonde in het ziekenhuis te krijgen). Zo kan in het drugsbeleid het belang van de volksgezondheid zo zwaar wegen dat een bepaalde mate en vorm van (systematische) wetsovertreding mag worden getolereerd. Het lijkt me echter niet goed om aan dat tolereren te gaan wennen als iets normaal. Niet alleen omdat er andere, ongewenste nevengevolgen zijn (zoals drugstoerisme, hoewel dat niet voor iedereen even ongewenst is!), maar eerst en vooral omdat in feite een loopje wordt genomen met het strafrecht wanneer een noodtoestand als een normale zaak wordt voorgesteld. Het voordeel van deze benadering is, dat de prikkel blijft bestaan om uiteindelijk tot *de iure* legalisering te komen. Waarom zou Nederland niet krachtig de gedachte (blijven) uitdragen dat de volksgezondheid ook in andere landen is gediend

met legalisering van softdrugs? In dit verband moet mij van het hart dat het zeer te betreuren is dat de paarse Drugsnota zonder harde zakelijke gronden opteert voor een repressiever beleid (kleinere getolereerde hoeveelheden per gebruiker en kleinere handelsvoorraden). Als je gedooft moet je het goed doen, dat wil zeggen, op een zodanige manier dat de praktijk zich daadwerkelijk binnen de gestelde grenzen zal kunnen bewegen. Wordt de speelruimte te zeer beperkt, dan is het gevaar van overschrijdingen groter. Dat lokt repressief optreden uit, met als gevolg dat het risico ontstaat dat er op termijn van het gedogen weinig meer overblijft of dat meer wordt gedooft dan op papier wordt beleden. Het eerste wil de regering natuurlijk niet en het zou ook slecht zijn uit een oogpunt van bevordering van de volksgezondheid. Het laatste zou betekenen dat de geloofwaardigheid van het beleid te grabbel wordt gegooid. Degenen die hebben geopperd dat het de opstellers van de nota eigenlijk alleen te doen was om een 'signaal' uit te zenden naar kritische buitenlanden zouden gelijk krijgen.

Ik meen dus, dat Rütters suggestie problematischer is dan hij het voorstelt, niet in de eerste plaats omdat de verruiming van het gedoogbeleid internationaalrechtelijk gezien te ver zou gaan, maar ook omdat een te gemakkelijk omspringen met het opportuniteitsbeginsel afbreuk doet aan het gezag van de nationale wetgever en te veel op het conto van de pragmatische beleidsmakers zou boeken. Bij de bespreking van de door de handhaving van de Opiumwet in zwang gekomen buitenwettelijke opsporingsmethoden, heb ik erop gewezen dat het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel weer krachtig in het zadel moet worden geholpen. Dat is ook de inzet van de wetgeving die aanstaande is als follow-up van de parlementaire enquête. De politieke consensus is op dit punt gelukkig breed. Maar als dan op het terrein van het vervolgingsbeleid frivool met de wet wordt omgesprongen zijn we wel erg inconsequent bezig.

Op zichzelf zou ik het toejuichen als de softdrugs integraal buiten de sfeer van het strafrecht zouden komen, maar ik ben wel van mening dat zoveel mogelijk de koninklijke weg moet worden bewandeld – via de wetgeving dus. Ik meen dat het een illusie is te denken dat buitenwettelijk gedogen op grotere schaal in het buitenland meer begrip zou ontmoeten dan het opzeggen van verdragen. Maar principieel is belangrijker dat uitbreiding van het gedoogbeleid slechts verdedigbaar kan zijn wanneer men kan aantonen dat deze onontkoombaar is in het belang van de volksgezondheid.

Uitbreiding van de 'gedoogzone' kan wellicht het effect hebben dat men de georganiseerde criminaliteit troeven uit handen slaat. Decriminalisering betekent immers het verdwijnen van de zwarte markt waar de 'Hakkelaars' floreren. Rüter wijst hier ook op. Ik meen echter dat deze overweging niet kan gelden. Het is van tweeën één: of men stelt bepaalde stoffen buiten de wet (zoals hier te lande ook met softdrugs is geschied) en neemt de zware last op zich om overtreders te vangen, te vervolgen en te berechten, of men laat die stoffen vrij. Met het verbod is onder omstandigheden nog net verenigbaar

dat, om andere belangen te dienen – zoals het welzijn van gebruikers en het voorkomen van verslaving aan harddrugs door het vermengen van de markten – een welomschreven mate van handel wordt gedoogd. Maar met het verbod is niet verenigbaar een gedogen *omdat* de door het verbod teweeggebrachte criminaliteit zo moeilijk te bestrijden is. Die afweging behoort in het kader van de rechtspolitieke beslissing over de strafbaarstelling te worden gemaakt. De literatuur over de criteria voor strafbaarstelling heeft benadrukt dat invoering van een strafrechtelijk te handhaven verbod dat niet op een bevredigend niveau te handhaven valt achterwege zou moeten blijven. Ik herhaal hier overigens wel dat wij, wat de handhaving van de Opiumwet betreft, in een situatie verzeild zijn geraakt waarin om verschillende redenen niet meer kan worden gesproken van een adequate handhaving. De effectiviteit van de handhaving is gering, niet zozeer door de geslepenheid van de georganiseerde criminelen maar door de politieke rugdekking die zij krijgen van diverse buitenlandse overheden (zie het onderzoek van de criminoloog F. Bovenkerk naar de rol van de Turkse en Marokkaanse overheden bij de drugs-handel, gepubliceerd in de bijlagen van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden). Voorts is door de criminalisering het gebruik van bedenkelijke opsporingsmethoden met alle kwalijke gevolgen daarvan voor de rechtsgang sterk bevorderd, terwijl wij nog maar moeten afwachten of de ‘post-Van-Traa-wetgeving’ daartegen in voldoende mate een dam zal kunnen opwerpen.

ENKELE SLOTOPMERKINGEN

Strafrechtelijke verboden zijn uit den boze, volgens de klassieke leer van John Stuart Mill in zijn *On Liberty*, wanneer daarmee niet ‘harm to others’ maar slechts ‘harm to self’ moet worden voorkomen of geneutraliseerd door een passende repressieve reactie. Het zoeken van de roes zit diep verankerd in de menselijke natuur. De burger heeft in beginsel de vrijheid om die roes na te jagen. De vraag is natuurlijk, of de wetgever zonder meer die vrijheid ook kan laten aan burgers die zich daarmee – langzaam of snel – te gronde richten. Als het zou blijven bij het te gronde richten van jezelf zou die ethische vraag al lastig genoeg te beantwoorden zijn. Maar als er verslaving in het spel komt kunnen ook anderen en kan ook de gemeenschap schade lijden. Er is dan niet meer uitsluitend sprake van ‘harm to self’.

Hoe dan ook, de scheiding die ons drugsbeleid maakt tussen soft- en harddrugs en de daaraan verbonden consequenties is principieel juist en praktisch zegenrijk. Het probleem is dat het netwerk van internationale afspraken waarin Nederland zich heeft verknoopt daarop te weinig is afgestemd. Het blijft daarom modderen. Maar het zou een slechte zaak zijn wanneer een beleid zou worden gekozen waarin het strafrecht een grotere rol zou krijgen dan strikt noodzakelijk, omdat de strijd van het strafrecht tegen een wezenlijke component van de menselijke natuur minstens evenveel ongewenste neveneffecten lijkt op te roepen als zij ongewenste gevolgen voor de volksge-

zondheid voorkomt. Daarom is het jammer dat de paarse Drugsnota kiest voor een repressievere lijn.

DISCUSSIE 2

Aansluitend op de voordrachten van de heren Rüter en De Roos

In aansluiting op de voordrachten van de heren Rüter en De Roos vindt een discussie plaats waarin onder meer vragen worden gesteld aan de heer Rüter over regulering van de coffeeshops via de achterdeur. Een deelnemer vraagt zich af hoe de heer Rüter zich de regulering via de achterdeur in concreto voorstelt voor een grote stad als Amsterdam. De heer Rüter antwoordt dat het grootste deel van de kleine telers niet in de criminele sfeer opereert. Hij bekritiseert de voortgangsrapportage drugsbeleid waarin een krachtige aanpak van drugs wordt bepleit. Deze criminalisering heeft op de lange termijn ernstige gevolgen, aldus de heer Rüter.

Een discussiant sluit zich aan bij het pleidooi van de heer Rüter voor regulering via de achterdeur. Hij is van mening dat de voordelen van het in het groot kweken niet moeten worden onderschat. De heer Patijn, burgemeester van Amsterdam, waarschuwt voor een te positieve benadering van de achterdeur. Hij stelt dat de achterdeur van meerdere leveranciers afhankelijk is en zodoende niet van criminaliteit zal kunnen worden gevrijwaard. Hij licht toe dat de gemeente Amsterdam voornemens is coffeeshops te legaliseren door ze een vergunning te geven. De coffeeshops zullen aan strikte eisen moeten voldoen. Bij overtreding zal streng worden opgetreden. Een aanwezige zegt eveneens moeite met regulering via de achterdeur te hebben omdat het niet zeker is dat de criminaliteit ervan kan worden weggehouden. Daarnaast is hij geen voorstander van gedogen met een beroep op het opportuniteitsbeginsel, omdat hij dat een oneigenlijk gebruik van genoemd beginsel acht. Naar zijn mening verdient het de voorkeur om legalisering langs diplomatieke weg te bevorderen. Een van de deelnemers wijst op het bestaan van een legale harddrug in Nederland: in Amsterdam is een winkel gevestigd die op legale wijze hallucinerende paddestoelen verkoopt.

Een deelnemer stelt het Nederlandse gedoogbeleid ter discussie en vraagt zich af hoe ver de heer Rüter hierin zou willen gaan. De heer Rüter licht toe dat hij er een voorstander van is om in eerste instantie met softdrugs over te gaan tot niet-vervolgen, strafrechtelijk optreden bij softdrugs is erger dan de kwaal. De positie en de kracht van het strafrecht worden volgens hem sterk overschat. Het is niet voor niets dat Duitsland in 1992 het opportuniteitsbeginsel voor drugs heeft ingevoerd. Ook dit land wil hiermee experimenteren, aldus de heer Rüter. Een discussiant meent dat de wetgever in Nederland geen maatregelen op dit terrein neemt omdat de politieke tegenstellingen te groot zijn. Daarnaast is hij van mening dat een beweging die enerzijds streeft naar legaliseren en het onder de gezondheidszorg brengen van het drugsbe-

leid tegelijkertijd een even sterk beleid zou moeten voeren dat gericht is op de bestrijding van schadelijke gevolgen van alcohol.

Tussen enkele deelnemers vindt een discussie plaats over de vraag of het in Nederland mogelijk is belasting te heffen op drugsinkomsten. Een discussiant wijst op een arrest van het Hof van Justitie inzake btw waarin is vastgesteld dat deze vorm van belastingheffing op verboden activiteiten niet mogelijk is. In Nederland echter heft men geen btw over drugsinkomsten, maar inkomstenbelasting. De heer Rüter merkt op dat met de Nederlandse telers een regeling is getroffen in die zin dat zij een aanslag ontvangen voor het telen van andijvie in zeer profijtelijke oogst. Slechts bij niet-betaling van de aanslag volgt een schouw. Een van de deelnemers wijst op een belangrijk strafrechtelijk instrument: de zogenaamde 'pluk-ze wet' die voorziet in de mogelijkheid om wederrechtelijk genoten voordeel te ontnemen.

Op een vraag uit de zaal inzake de internationale verdragen met betrekking tot drugs waaraan Nederland gebonden is, antwoordt de heer Rüter dat in het Verdrag van Schengen een bepaling is opgenomen waarmee de verdragspartijen zich verbinden de betreffende internationale verdragen toe te passen, waaronder het Verdrag van Wenen. Nederland heeft het opportuniteitsbeginsel veilig gesteld in het Verdrag van Wenen, door een voorbehoud te maken. In de slottekst van 'Schengen' is een bepaling opgenomen dat vervolging achterwege kan worden gelaten, maar alle verdragspartijen verplicht in dat geval passende maatregelen te nemen.

M.J. Langewen-Wijnbergen

J.J.M. van Dijk

De smalle marges van het Nederlandse drugbeleid: een kosten-batenanalyse

Zowel het internationale als het nationale debat over de aanpak van illegale drugs is een dialoog tussen (Oost-Indisch) doven. Men staat, zacht uitgedrukt, weinig open voor de argumenten van de ander. De oorzaken hiervan zijn velerlei. Het gebruik van nieuwe, voor velen onbekende geestverruimende middelen ligt in de taboesfeer en leidt gemakkelijk tot mythevorming en angstprojecties. De geschiedenis kent vele voorbeelden van verkettering van minderheidsgroepen wegens het gebruik van afwijkende drugs (Scheerer 1993). De toeschrijving van binnenlandse jongerenproblemen aan de verspreiding van drugs uit buurlanden behoort tot de steeds terugkerende politieke thema's. Het zijn varianten op het mythologische oerthema van de 'vergiftigde bron'. Gevoelens van bedreiging van de gevestigde machten die een structurele oorzaak hebben, kunnen met behulp van deze thema's worden omgezet in gemeenschappelijke agressie jegens 'buitenstaanders'. De binnenlandse cohesie kan erdoor worden hersteld of versterkt.

Voor sommige drugs geldt bovendien dat het onmatige gebruik ervan inderdaad gevaarlijk voor de gezondheid is. Mensen die in hun directe omgeving hiermee zijn geconfronteerd, zijn vaak sterk emotioneel bij de problematiek betrokken en neigen er daarom toe om de thematiek te simplificeren. Men zoekt niet naar oorzaken of oplossingen maar naar schuldigen. Als enige oorzaak van de problematiek wordt dan bijvoorbeeld gezien de onwil van de overheid om een bepaalde veronderstelde totaaloplossing door te voeren (bijvoorbeeld om verslaafden te verplichten af te kicken) of juist alle drugs 'vrij te geven'.

NORMATIEVE UITGANGSPUNTEN EN RIVALISERENDE OPTIEKEN

De discussie wordt verder bemoeilijkt door de absolute, normatieve uitgangspunten die worden ingenomen. Wie bijvoorbeeld het gebruik van drugs op levensbeschouwelijke gronden onder alle omstandigheden als op zichzelf verwerpelijk beschouwt, zal niet snel gewonnen worden voor een beleid dat is gericht op het beperken van schade aan de volksgezondheid. Ook al is de schade beperkt, dan nog acht men drugs uit den boze. Voorstanders van een harde strafrechtelijke bestrijding hebben vaak weinig oog voor de geringe of zelfs averechtse effecten van het door hen voorgestane beleid op de te bestrijden problematiek (De Baare 1996). Dergelijk beleid lijkt vaak meer expressieve dan instrumentele functies te vervullen. Omgekeerd zullen mensen die het gebruik van drugs op zichzelf geestverruimend achten of een nuttige sociale functie toeschrijven en dus juist positief beoordelen vaak weinig onder

de indruk zijn van betogen over de medische risico's die eraan verbonden zitten. Deze risico's vallen voor hen in het niet bij die van andere riskante gewoonten, zoals de consumptie van alcohol of nicotinehoudende tabak.

Ook degenen die redeneren vanuit meer geobjectiveerde posities, zoals drugsdeskundigen, lijken vaak faliekant langs elkaar heen te praten. Hun onvermogen met elkaar te communiceren berust, naar mijn mening, vooral op de beschouwing van de problematiek vanuit een specifieke optiek. Sommige economen en juristen pleiten voor decriminalisering met het argument dat hierdoor de illegale markten waarop criminelen thans zo profijtelijk kunnen opereren, zullen verdwijnen. Hun analyse is op zichzelf overtuigend maar gaat wel voorbij aan het risico voor de volksgezondheid dat samenhangt met de te verwachten groei van de consumptie bij lagere prijzen. Degenen die pleiten voor een harde strafrechtelijke aanpak, kunnen wijzen op plaatselijke successen. Maar zij verzwijgen welke enorme investeringen daarvoor nodig zijn en hoeveel verslaafden ten gevolge van zo'n aanpak aan overdoses of infecties overlijden. Van medische zijde wordt begrijpelijkerwijze sterk geijverd voor een goede, laagdrempelige opvang van de verslaafden. Bij deze humanitaire benadering kan echter licht worden vergeten dat een tolerante houding tegenover verslaafden ertoe kan leiden dat de door hen aan anderen veroorzaakte overlast onevenredig groot wordt.

Ten slotte is er het argument van internationale verplichtingen en/of buitenlandse druk. Dit argument wordt vaak gebruikt als een soort finaal, alles beslissend argument. Door anderen wordt de internationale dimensie juist vaak verworpen als irrelevant voor het binnenlandse beleid. Van enigerlei weging van de internationale implicaties van het Nederlandse beleid in relatie tot de andere te verwachten effecten is in beide gevallen geen sprake.

Om wat meer structuur aan te brengen in het debat lijkt het zinvol een ruwe kosten-batenanalyse te maken van de vermoedelijke effecten van het Nederlandse drugsbeleid op verschillende terreinen. Door middel van zo'n multidisciplinaire analyse kunnen de argumenten die door de protagonisten van de verschillende perspectieven worden aangevoerd, bijeen worden gebracht en wellicht enigermate tegen elkaar worden afgewogen.

In een kosten-batenanalyse in strikte zin worden de te verwachten effecten op geld gewaardeerd. In het geval van het drugsbeleid is dat slechts zeer ten dele mogelijk. De effecten zijn voor een deel van immateriële aard (zoals bijvoorbeeld het welbevinden van drugsgebruikers of de onveiligheidsgevoelens van grotestadsbewoners in verband met drugsgerelateerde criminaliteit). De weging van sommige factoren blijft bovendien goeddeels afhankelijk van normatieve overtuigingen. Wij zullen ons beperken tot het op een zo volledig mogelijke wijze inventariseren van de belangrijkste in de literatuur genoemde plus- en minpunten van het in Nederland gevoerde beleid. Aan het slot zal tegen de achtergrond van dit overzicht worden bezien of wijzigingen zoals legalisering of 'recriminalisering' van drugsgebruik een betere kosten-batenver-

houding laten zien. Ten slotte wordt ingegaan op de waarschijnlijke effecten van de partiële aanpassingen van het drugsbeleid die de huidige regering heeft aangekondigd en waarover in de Tweede Kamer overeenstemming is bereikt (Drugsdebat van maart 1996).

HET NEDERLANDSE DRUGSBELEID

Vanzelfsprekend kan een kosten-batenanalyse slechts worden uitgevoerd indien eerst is vastgesteld waaruit het Nederlandse beleid in grote lijnen bestaat en waarin het afwijkt van het elders in de wereld gevoerde beleid.

Kenmerkend voor het Nederlandse drugsbeleid dat sinds het begin van de jaren zeventig wordt gevoerd – en dat in de recent verschenen regeringsnota *Het Nederlandse drugsbeleid: continuïteit en verandering*, alsmede in de daarna verschenen voortgangsnota van september 1996 wordt gespecificeerd – zijn de volgende elementen.

Het Nederlandse drugsbeleid waaronder begrepen de toepassing van de Opiumwet staat uitdrukkelijk op de eerste plaats ten dienste van de volksgezondheid. Het beleid is niet gericht op het uitbannen van drugsgebruik op morele gronden maar op het beperken van de volksgezondheidsschade. In de internationale discussie wordt dit beleid getypeerd als gericht op *harm reduction* of *damage control*.

Dit uitgangspunt komt allereerst tot uitdrukking in het onderscheid tussen drugs met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (harddrugs, zoals heroïne, cocaïne en xtc) en cannabisproducten (softdrugs). Het primaat van de volksgezondheid blijkt tevens uit de omvang en kwaliteit van de zorg- en hulpvoorzieningen voor verslaafden. Weinig andere landen geven daaraan per 100 000 inwoners zo veel uit als de Nederlandse overheid (*Het Nederlandse Drugbeleid*, 1995). Kenmerkende aspecten van de Nederlandse verslavingszorg zijn de laagdrempelige en grootschalige verstrekking van de vervangende drug methadon en de goede medische verzorging, waaronder het aanbod van schone spuiten ter voorkoming van besmettelijke ziekten.

Strafrechtelijke terughoudendheid

Het complement van de uitgebreide verslavingszorg is de terughoudende opstelling van de strafrechtspleging. Absolute prioriteit wordt gegeven aan de opsporing en vervolging van de (internationale) handel in soft- en harddrugs. De verslaafde zelf wordt vooral gezien als een patiënt en niet als crimineel. Om de gebruiker/verslaafde zo min mogelijk te criminaliseren – dat wil zeggen een criminele identiteit aan te meten – wordt het strafrecht met terughoudendheid ingezet. Het gebruik van drugs is op zichzelf niet strafbaar gesteld. Het bezit van cannabisproducten is tot een maximum van 30 gram bij de wet gedecriminaliseerd in de zin dat het geen misdrijf is maar slechts een overtreding. Deze beleidslijn van de wetgever is uitgewerkt in het opsporings-, vervolgings- en requisitoirbeleid van het Openbaar Ministerie. De om-richt-

lijn Opiumwet is in september 1996 geactualiseerd. Het bezit van een gebruikershoeveelheid harddrugs heeft geen opsporingsprioriteit. Handelaren die zelf verslaafd zijn, krijgen bij voorkeur de mogelijkheid om zich te laten behandelen in plaats van een straf te ondergaan. Het bezit van een geringe hoeveelheid cannabis alsmede, sinds kort, het aanwezig hebben van enkele planten (maximaal vijf) nederwiet, wordt niet gericht opgespoord en afgedaan met een politieseopot. Bij constatering volgt volgens de oude en nieuwe richtlijn van het Openbaar Ministerie overigens wel inbeslagname van de aangetroffen hoeveelheid.

Verschillen en overeenkomsten ten opzichte van het buitenland

Het hierboven geschetste beleid houdt ten opzichte van het elders gevoerde beleid belangrijke accentverschillen in. Het beleid in de Verenigde Staten en veel Europese landen is bijvoorbeeld principieel gericht op het tegengaan van drugsgebruik door middel van de strafrechtelijke afschrikking van zowel handel als gebruik. Het beperken van de volksgezondheidsschade langs andere wegen valt buiten het beleid en wordt dus ook slechts marginaal door de overheid gesteund (Zimring & Hawkins 1992). In veel landen, waaronder Frankrijk, wordt in de wetgeving geen onderscheid gemaakt tussen soft- en harddrugs. Het gebruik van illegale drugs wordt strafbaar geacht, zonder dat wordt acht geslagen op de risico's voor de gezondheid. In Zweden is het drugsbeleid expliciet gericht op uitbanning.

Toch vertoont de handhavingspraktijk in deze landen grote overeenkomsten met die in Nederland. Overal wordt prioriteit gegeven aan de aanpak van de groothandel in harddrugs en wordt gebruik en kleinhandel in cannabis nauwelijks aangepakt. In de meeste landen hebben verslaafden op zichzelf weinig te vrezen van de politie en justitie vanwege het enkele feit dat zij verslaafd zijn. De repressieve benadering is wat dit betreft in zijn uitwerking niet wezenlijk anders dan de Nederlandse. De Nederlandse aanpak is wel, in overeenstemming met de Nederlandse traditie van openbaarheid van bestuur, preciezer en openlijker vastgelegd in wettelijke regels en openbare richtlijnen voor politie en justitie. Hierdoor is de rechtszekerheid voor drugsgebruikers en verslaafden in Nederland groter.

In het buitenland wordt het Nederlandse drugsbeleid vaak afgeschilderd als uiterst liberaal en volstrekt uit de pas met de rest van de wereld. Een deel van het buitenlandse publiek veronderstelt zelfs dat in Nederland heroïne en cocaïne vrij verkoopbaar zijn. Zeker indien men het beleid beoordeelt op zijn praktische uitwerking zijn de verschillen echter niet zo groot. Echter, in één opzicht is wel sprake van een wezenlijk verschil, namelijk met betrekking tot het strafrechtelijke beleid ten aanzien van de verkoop van cannabis. Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft besloten dat het uit het oogpunt van de volksgezondheid wenselijk is dat er voor gebruikers van cannabis afgeschermd verkooppunten bestaan. Hierdoor kan worden voorkomen dat zij

ongewild tevens in aanraking komen met handelaren in harddrugs. Het maatschappelijke belang van de vermindering van het aanbod van softdrugs door vervolging van cannabisverkopers moet hier in Nederlandse ogen wijken voor een hoger volksgezondheidsbelang, namelijk het tegengaan van de overstap van soft- naar harddrugs. In Nederland wordt daarom de verkoop van cannabis onder bepaalde, nauwkeurig door het Openbaar Ministerie omschreven voorwaarden niet vervolgd. Verkopers van gebruikershoeveelheden die zich aan die voorwaarden houden, kunnen er op vertrouwen dat geen vervolging zal plaatsvinden. Hoewel de meeste Europese rechtsstelsels het opportuniteitsbeginsel kennen, dat wil zeggen dat van vervolging kan worden afgezien op grond van maatschappelijke overwegingen, blijkt in het buitenland dit strafvorderlijke gedogen van de detailhandel in cannabis moeilijk uit te leggen. Dit onderdeel van het beleid wordt daarbij niet gezien als een consequentie van het op *damage control* gerichte beleid maar als een uiting van misplaatste tolerantie.¹

INVENTARISATIE VAN EFFECTEN

Wat zijn nu de belangrijkste effecten van het hierboven beschreven Nederlandse drugsbeleid op de verschillende in dit opzicht relevante maatschappelijke terreinen?

Aantallen verslaafden

Brede overeenstemming bestaat er binnen de internationale gemeenschap over de wenselijkheid om het aantal personen dat verslaafd is aan harddrugs zo klein mogelijk te houden. Wijd verspreid is de opvatting dat het aantal verslaafden per 100000 inwoners in Nederland ten gevolge van het tolerante beleid excessief hoog ligt. Hoewel exacte tellingen van de aantallen verslaafden ontbreken, zijn er in veel landen door deskundigen schattingen van gemaakt op basis van de administraties van zorginstellingen en survey-onderzoek onder de bevolking. Deze schattingen vertonen per land een grote mate van overeenstemming. Aannemelijk is dat in landen met een meer repressief drugsbeleid een groter deel van de verslaafden ongeregistreerd blijft. In die landen zijn aan de status van verslaafde immers meer nadelige consequenties verbonden. Hier zal het 'dark number' dus waarschijnlijk groter zijn dan in een land als Nederland. In tabel 1 zijn weergegeven de aantallen verslaafden per 1000 inwoners van enkele Westerse landen.

¹ De belangrijkste voorwaarden in Nederland zijn thans: geen verkoop van harddrugs, geen reclame, geen toelating van minderjarigen, geen overlast, geen handelsvoorraad van meer dan 500 gram en geen verkoop van meer dan maximaal 5 gram per klant per dag. De naleving van deze voorwaarden worden ondersteund met het bestuurlijke instrumentarium van de gemeenten. De inrichtingen waarbinnen cannabis wordt verkocht, kunnen bijvoorbeeld vergunningplichtig worden gemaakt op grond van een lokale horecaverordening. De gemeenten kan op die manier de naleving van de strafrechtelijke voorwaarden bestuursrechtelijk ondersteunen en additionele voorwaarden stellen in de sfeer van de openbare orde.

Tabel 1. Prevalentie van harddrugsverslaving in Westerse landen.

	aantal verslaafden	aantal inwoners (miljoen)	proportie verslaafd (promille)
Nederland	25.000	15.1	1.7
Verenigd Koninkrijk	150.000	57.6	2.6
Duitsland	110.000	79.8	1.4
België	17.500	10.0	1.7
Luxemburg	2.000	0.4	5.0
Frankrijk	147.000	57.0	2.6
Zweden	13.500	8.6	1.6
Noorwegen	4.500	4.3	1.0
Denemarken	10.000	5.1	2.0
Zwitserland	36.000	6.7	5.4
Oostenrijk	10.000	7.8	1.3
Italië	175.000	57.8	3.0
Spanje	120.000	39.4	3.0
Griekenland	35.000	10.1	3.5
Portugal	45.000	10.0	4.5
Ierland	2.000	3.5	0.6
Verenigde Staten	2.550.000/3.050.000	250.0	10.0/12.2

Bron: White Paper of the Dutch Government *Drugs Policy in the Netherlands; continuity and change* 1995; NIDA, 1995; Bieleman, Snippe & De Bie, 1995.

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal verslaafden in Nederland zeker niet groter is dan elders.² De bij velen levende veronderstelling dat het Nederlandse beleid leidt tot grotere aantallen verslaafden is dus onjuist. De discrepantie tussen de reële en de gepercipieerde omvang is waarschijnlijk een gevolg van de grotere zichtbaarheid van de drugscene in bepaalde Nederlandse binnensteden. Deze zichtbaarheid is een (onbedoeld) gevolg van het tolerantere beleid.

De beschikbare cijfers bieden geen steun voor de toekenning van een minpunt aan het Nederlandse drugsbeleid. Men kan hier zelfs een aanwijzing in zien dat de doelstelling om de gebruikersmarkten voor soft- en harddrugs gescheiden te houden en aldus de aanwas van nieuwe harddrugsgebruikers tegen te gaan, wordt verwezenlijkt (Korf 1995). De verzorgende benadering en de daarbij horende toepassing van het strafrecht zouden bovendien het experimenteren met harddrugs minder uitdagend hebben ge-

² De studie van Bieleman et al. noemt een totaalschatting van 28000 harddrugverslaafden. De onderzoekers zijn hierbij uitgegaan van een hoger 'dark number' dan volgens deskundigen realistisch is. De schatting van 25000 is gebaseerd op de veronderstelling dat in Nederland 80% van de harddrugverslaafden 80% bij de zorginstellingen bekend is.

maakt voor jongeren. Voor deze interpretaties pleit dat de gemiddelde leeftijd van harddrugsgebruikers in Nederland relatief hoog ligt en steeds verder stijgt. Van de verslaafden die zich inschrijven voor een behandeling is in Nederland 16 procent jonger dan 25 jaar. Dit percentage ligt twee keer zo hoog in o.a. het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië. De aanwas van jongere gebruikers is in Nederland duidelijk geringer. Dit is uiteraard zeer verheugend. Maar of dit inderdaad een gevolg is van het op marktscheiding gerichte coffeeshopbeleid en de medische benadering van verslaafden is niet met zekerheid vast te stellen. Onder deskundigen overheerst de opvatting dat het aantal harddrugsgebruikers slechts in zeer geringe mate in gunstige of ongunstige zin beïnvloed wordt door het overheidsbeleid. Ik neig er zelf toe de relatief lage aantallen jongere verslaafden in Nederland wel degelijk te zien als een gevolg van het gevoerde beleid omdat de maatschappelijke en culturele achtergronden in andere Westerse landen niet sterk met die in Nederland verschillen. Verwante verschijnselen zoals jeugdcriminaliteit vertonen in de meeste Westerse grote steden vrijwel identieke patronen (Junger-Tas, Terlouw & Klein 1994). Dat juist het aantal jongere verslaafden aan harddrugs zo sterk afwijkt, lijkt mij wel degelijk een gevolg van het gevoerde drugsbeleid. Onder Nederlandse jongeren hebben heroïne en cocaïne waarschijnlijk een negatiever imago dan elders in Europa. Deze harddrugs profiteren als het ware minder van de (nieuwe) populariteit van cannabis in de jaren negentig; cannabis werkt minder dan elders als stepping stone voor harddrugs.

Drugsdoden/ HIV-besmetting

Een belangrijke andere indicator voor de volksgezondheidseffecten van het drugsbeleid zijn de aantallen drugsgerelateerde sterfgevallen. De beschikbare cijfers hebben betrekking op sterfgevallen ten gevolge van overdoses en/of acute vergiftiging. De cijfers kunnen onderschattingen geven van de werkelijke aantallen en hebben dus slechts indicatieve waarde. Deze gegevens zijn echter met minder methodologische onzekerheden omgeven dan de geschatte aantallen harddrugsverslaafden. Tabel 2 geeft een overzicht van de absolute aantallen en van de aantallen gerelateerd aan de bevolkingsomvang en de geschatte populatie verslaafden.

De mortaliteit is een belangrijke graadmeter voor de gezondheidstoestand van verslaafden. In Nederland schommelt het aantal drugsdoden tussen de dertig en veertig per jaar. Uit het vergelijkende overzicht voor 1993 blijkt dat zowel het aantal drugsdoden per miljoen inwoners als per 1000 verslaafden in Nederland relatief laag ligt. In Nederland zijn relatief weinig verslaafden en bestaande populatie verkeert in relatief goede conditie. Deze uitkomst vormt een sterke aanwijzing dat de Nederlandse nadruk op verslavingszorg binnen het drugsbeleid positieve effecten heeft op de gezondheidstoestand van de verslaafdenpopulatie (Rossi 1995).

Tabel 2. Aantallen drugsgerelateerde sterfgevallen per land, absoluut en relatief ten opzichte van inwoners en verslaafden voor 1993.

	sterfgevallen (absoluut)	per 1 miljoen inwoners	per 1000 verslaafden
Nederland	31	2	1
Zwitserland	353	53	10
Denemarken	210	40	21
Luxemburg	14	35	7
Spanje	442	31	4
Verenigd Koninkrijk	1421	24	10
Verenigde Staten	ca. 6000	24	2
Duitsland	1738	21	16
Zweden	181	21	13
Oostenrijk	130	16	13
Italië	888	15	5
Ierland	42	12	21
Portugal	100	10	2
Finland	50	10	-
België	76	8	4
Frankrijk	454	8	3
Griekenland	78	8	2

Bron: EMCDDA, 1995; afgeleid van tabel 1.

De laatste jaren staat de verspreiding van aids sterk in de aandacht. Injecterende verslaafden vormen een van de belangrijkste risicogroepen. De betere medische verzorging heeft remmend gewerkt op de aids-epidemie onder de verslaafden in Nederland (Wever 1996). Zowel het percentage verslaafden dat is besmet met het hiv-virus als het percentage aids-patiënten dat drugsgebruiker is, ligt in Nederland op een relatief laag niveau. Dit wordt bevestigd door de gegevens van de European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Tabel 3 bevat de meest recente gegevens over de aantallen verslaafde aids-patiënten onder injecterende verslaafden binnen de Europese Unie. De hoogste incidenties worden aangetroffen in Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje.

CANNABISCONSUMPTIE

Het ligt enigszins voor de hand om te veronderstellen dat het laagdrempelige aanbod van cannabis via coffeeshops leidt tot een groter aantal gebruikers van deze drug. Schattingen van de cannabisconsumptie zijn in de regel gebaseerd op survey-onderzoek onder de bevolking. Voor dit type enquêtes zijn tot nu toe geen internationale standaarden ontwikkeld zodat de vergelijkbaarheid

Tabel 3. Aantallen nieuwe aids-patiënten onder injecterende verslaafden (nieuwe gevallen per 1 miljoen inwoners).

	1993	1994	1995
Nederland	3.9	3.6	4.7
Oostenrijk	7.5	5.5	4.8
België	2.2	2.2	1.3
Denemarken	4.1	4.9	5.6
Finland	0.2	0.4	0.2
Frankrijk	25.7	23.1	22.2
Duitsland	3.3	3.3	3.4
Griekenland	0.8	0.5	0.5
Ierland	10.5	6.4	3.6
Italië	53.1	60.2	62.5
Luxemburg	12.7	5.0	0.0
Portugal	22.6	33.7	37.8
Spanje	84.7	120.5	109.1
Zweden	3.7	3.0	2.7
Verenigd Koninkrijk	2.5	2.1	2.1

Bron: EMCDDA, 1995.

van de uitkomsten problematisch is. Het gebruik van cannabis is bovendien sterk aan schommelingen onderhevig zodat resultaten snel verouderen.

Van de Nederlandse scholieren gebruikt ongeveer 15 procent wel eens cannabis (NIDA notes, March 1995). In de Verenigde Staten is die prevalentie de laatste jaren twee keer zo hoog (NHSDA 1993). In Europees perspectief is de prevalentie relatief hoog maar in enkele andere Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Spanje, België en Denemarken liggen de percentages even hoog of zelfs hoger dan in Nederland (De Zwart & Mensink 1995; EMCDDA 1996). Er zijn, kortom, geen aanwijzingen dat het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops heeft geleid tot meer consumptie van cannabis bij jongeren. Er zijn wel aanwijzingen dat Nederlandse gebruikers langer doorgaan met het roken van cannabis (Korf 1995).

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het percentage jongeren dat ooit cannabis gebruikt of dit de afgelopen maanden deed, de afgelopen jaren fors is gestegen (De Zwart & Mensink 1995).³ Deze opgaande trend is niet beperkt

³ Uit een onderzoek van de GGD Groningen zou zijn gebleken dat onder leerlingen van het voortgezet onderwijs het gebruik van cannabis sinds 1992 zou zijn verdubbeld (P.A. Wieggersma, Deelrapport gezondheid en riskant gedrag; scholierenonderzoek 1996, GGD Groningen, Stad en Ommelanden, december 1996). De technisch-methodologische verantwoording van deze studie is niet zodanig dat hieraan harde conclusies over trends kunnen worden verbonden. Het is echter, zoals gezegd, aannemelijk dat het cannabisgebruik na een dalende trend in de jaren tachtig de laatste jaren weer meer populair bij jongeren in de Westerse wereld is geworden.

tot Nederland maar tekent zich ook af in landen met een repressiever beleid, zoals de Verenigde Staten (NHDSO 1993). Cannabis is sinds enige tijd bij jongeren weer in de mode. Er is geen reden om deze stijging toe te schrijven aan het laagdrempelige aanbod in Nederland. Uit vergelijkend onderzoek blijkt trouwens dat cannabis voor jongeren in de steden in de grote West-Europese landen en de Verenigde Staten niet moeilijker verkrijgbaar is dan in Nederland (Sociaal en Cultureel Planbureau 1994; De Kort 1995). De aanwezigheid van coffeeshops leidt niet zozeer tot een grotere beschikbaarheid van cannabis voor jongeren als wel tot een veiligere vorm van beschikbaarheid: de kwaliteit is beter en er worden niet tevens harddrugs aangeboden.

EFFECTEN OP OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Het gebruik van drugs kan op verschillende manieren een bron zijn van criminaliteit. De strafbaarstelling van drugs leidt op zichzelf tot het ontstaan van illegale markten. De productie en handel in de desbetreffende drugs bieden winstkansen voor criminelen. Indirect leidt criminalisering tevens tot door verslaafden gepleegde vermogenscriminaliteit ter bekostiging van hun gebruik van illegale drugs (zgn. verwervingscriminaliteit). Op deze criminogene effecten van het internationale criminaliseringsbeleid ten aanzien van drugs zal in de slotbeschouwing worden teruggekomen. Hier is aan de orde of het specifiek Nederlandse beleid bijzondere effecten heeft.

Een deel van de verslaafden pleegt, zoals gezegd, vermogensdelicten om zo aan geld te komen voor drugs. Het relatief geringe aantal drugsverslaafden en het relatief grote bereik van de methadonverstrekking zou kunnen leiden tot een lager niveau van veelvoorkomende criminaliteit. Uit vergelijkende publieksenquêtes naar slachtofferervaringen blijkt echter dat het niveau van de veelvoorkomende vermogenscriminaliteit (diefstallen en inbraken) in Nederland niet lager ligt dan in de omliggende landen (Van Dijk & Mayhew 1992). Recente herhalingen van de Internationale Slachtofferenquête bevestigen dit beeld. Uit een begin 1996 uitgevoerde enquête naar ervaringen met woninginbraak die onderdeel was van de Eurobarometer-enquêtes blijkt dat het percentage burgers dat zegt het afgelopen jaar slachtoffer van inbraak te zijn geweest in Nederland hoger ligt dan gemiddeld in de Europese Unie (INRA 1996). Hoewel hiervoor uiteraard een complex van factoren verantwoordelijk is, kan niet worden uitgesloten dat het gevoerde, relatief tolerante beleid ten aanzien van criminele drugsverslaafden in dit opzicht minder gunstige effecten heeft dan verwacht.

Ongeveer 40 procent van de Nederlandse verslaafden pleegt regelmatig delicten, ongeacht de vraag of zij methadon krijgen voorgeschreven of niet. Er zijn geen aanwijzingen dat deze criminele minderheid minder delicten pleegt als gevolg van het tolerantere beleid. Volgens schattingen van het wondc zouden criminele verslaafden ongeveer 700000 delicten plegen per jaar. De Nederlandse samenleving leidt hierdoor een directe schade van ongeveer 650 miljoen per jaar (Meijer et al. 1995). Bij deze schatting moet

worden aangetekend dat een fors deel van de criminele verslaafden waarschijnlijk ook delicten zouden plegen, indien zij hun verslaving legaal zouden kunnen bekostigen. De frequentie zou echter wel lager liggen. Het zuivere effect van de criminalisering is waarschijnlijk naar schatting ongeveer de helft van de genoemde schadepost.

Georganiseerde misdaad

Uit de onderzoeken die door Fijnaut en anderen zijn uitgevoerd naar de georganiseerde misdaad in Nederland is gebleken dat de aanvoer van drugs in handen is van enkele tientallen criminele organisaties (Inzake Opsporing 1995). Opvallend groot is in het bijzonder de betrokkenheid van Nederlandse criminele organisaties bij de internationale handel in en productie van cannabis en xtc (Van Dijk 1993). Volgens Steinmetz et al. (1995) zouden Nederlandse cannabishandelaren een groot deel van de internationale cannabismarkt in handen hebben. Volgens politiegegevens geldt dit ook voor de Europese xtc-markt. De positie van Nederlandse criminele organisaties op de internationale markten voor heroïne en cocaïne is veel geringer. De organisaties van bekende Nederlandse criminelen als Bruinsma, Zwolsman en De Hakkelaar zijn exclusief in de cannabishandel groot geworden.

Deze gegevens vormen een aanwijzing dat de lage prioriteit die in Nederland is gegeven aan de opsporing en vervolging van kleinhandel en productie van deze soorten drugs een lucratieve thuismarkt heeft gecreëerd die vervolgens als springplank heeft gediend voor internationale activiteiten. Het relatief tolerante beleid ten aanzien van deze drugs lijkt niet te hebben geleid tot een grotere binnenlandse consumptie maar heeft wel geleid tot grotere handelsactiviteiten op buitenlandse markten. Mede in verband met deze criminele expansie heeft de georganiseerde misdaad in Nederland zich de afgelopen vijftien jaar sterk kunnen ontwikkelen, met alle ongunstige implicaties voor de integriteit van financiële en openbare bestuursfuncties en relevante vrije beroepen van dien.

Overlast voor bevolking

Drugsgebruik leidt niet slechts tot criminaliteit maar veroorzaakt ook overigens overlast voor de bevolking. De aanwezigheid van verslaafden en dealers in een wijk brengt vervuiling met zich mee (zoals rondslingerende naalden), veroorzaakt verkeersdruk en gaat vaak gepaard met bedelarij. Veel burgers voelen zich bovendien geïntimideerd door de openlijke drugscene bij stations e.d. Uit de actiescomités tegen de drugsoverlast blijkt de (gepercipieerde) ernst van dit probleem. Onlangs is er zelfs een landelijke koepelorganisatie van deze comités gevormd.

In de eerdergenoemde omnibusenquête van de Europese Unie, de Eurobarometer, is in 1996 naast enkele vragen uit de Internationale Slachtofferenquête ook een vraag opgenomen naar drugsoverlast (Van Dijk & Toornvliet

Tabel 4. Persoonlijke contacten ('vaak' of 'af en toe') met drugsproblemen gedurende de afgelopen twaalf maanden, EU gemiddelde en per land (n=16235); in procenten.

Europese Unie	14
Oostenrijk	10
België	11
Denemarken	8
Finland	7
Frankrijk	12
Duitsland (westerse staten)	13
Duitsland (oostelijke staten)	4
Griekenland	14
Ierland	16
Italië	14
Luxemburg	8
Nederland	17
Portugal	19
Spanje	24
Zweden	7
Verenigd Koninkrijk	14

Bron: INRA, 1996/Eurobarometer, 44-3.

1996). De vraag luidde: *'Over the last 12 months, how often were you personally in contact with drug related problems in the area where you live? For example, seeing people dealing in drugs, taking drugs or using drugs in public places, or by finding syringes left by drug addicts?'*. In tabel 4 zijn de percentages weergegeven voor elk van de EU-lidstaten.

In Nederland gaf 17 procent van de bevolking aan daarmee vaak of af en toe in contact te zijn geweest. Dat percentage ligt boven het EU-gemiddelde (14%). Het is niet uitgesloten dat sommige Nederlandse respondenten bij de beantwoording van deze vraag mede hebben gedacht aan coffeeshops. De resultaten bevestigen in ieder geval dat de Nederlandse bevolking meer overlast van de drugsverslaving ondervindt dan de bevolking van de meeste andere West-Europese landen. Hierbij zij aangetekend dat uit dezelfde enquête is gebleken dat de Nederlandse bevolking zich in de eigen woonbuurt minder vaak onveilig voelt dan de inwoners van de meeste andere Europese landen (Van Dijk & Toornvliet 1996). De drugsoverlast wordt kennelijk breed ervaren in Nederland en ook de zogenoemde kleine criminaliteit ligt er op relatief hoog niveau maar deze factoren leiden minder dan elders tot gevoelens van bedreigheid.

De drugsoverlast en drugsgerelateerde criminaliteit lijkt in Nederland eerder ergernis te veroorzaken dan angst. Het drugsprobleem is ook in Nederland aanzienlijk maar tast het sociale weefsel in de meest geplaagde stadsde-

len kennelijk niet zo zeer aan dat de bevolking zich hierdoor angstig gaat voelen. Kennelijk is de Nederlandse drugscene relatief vreedzaam.

FINANCIËLE KOSTEN EN BATEN

De samenleving ondervindt, zoals gezegd, per jaar ongeveer 650 miljoen gulden schade ten gevolge van drugsgerelateerde criminaliteit. De Nederlandse overheid besteedt daarnaast volgens schattingen van het WODC 640 miljoen per jaar aan de strafrechtelijke bestrijding van de drugsgerelateerde vermogenscriminaliteit en de drugshandel (Meijer et al. 1995). Tot de bijzondere inspanningen behoren onder meer de activiteiten van de vijf interregionale researcheteams, die immers in hoofdzaak onderzoek doen naar de grootschalige handel in soft- en harddrugs, waaronder xtc. Sinds 1997 is er tevens een nationaal researcheteam belast met de opsporing van xtc-laboratoria. Er is geen reden om aan te nemen dat in andere landen per 100000 inwoners hogere bedragen aan de strafrechtelijke bestrijding van drugsgebruik worden besteed. De Nederlandse recherche-inspanningen doen kwantitatief en kwalitatief zeker niet onder voor die van buurlanden. Aan de specifieke verslavingszorg wordt in Nederland jaarlijks 160 miljoen gulden besteed (klinieken en ambulante verslavingszorg), hetgeen per hoofd van de bevolking beduidend meer is dan elders.

Het Europese Hof heeft bepaald dat over de verkoop van cannabis geen btw geheven mag worden. Er worden echter in toenemende mate wel andere belastingen geïnd bij coffeeshophouders. Tot de inkomsten van het beleid ware daarom te rekenen de vennootschapsbelasting en sociale premies die worden betaald door coffeeshops. Een groot deel van de rond 1500 coffeeshops wordt regelmatig door de fiscus aangeslagen. De binnenlandse afzet wordt geschat op 800 miljoen per jaar. Vermoedelijk worden er jaarlijks bij deze doelgroep maximaal enkele tientallen miljoenen geïnd. Harde schattingen zijn echter niet te maken omdat het beleid plaatselijk verschilt.

INTERNATIONALE KRITIEK

De Nederlandse overheid heeft zich in verschillende verdragen verplicht om de handel in opiaten en dergelijke tegen te gaan. De hiertoe strekkende verdragen van de VN zijn tevens herbekrachtigd in het Schengenverdrag over de Europese eenwording (Schutte 1995). Nederland heeft bij deze verdragen steeds impliciet of zelfs uitdrukkelijk het voorbehoud gemaakt dat bij de toepassing van het Nederlandse strafrecht door het Openbaar Ministerie het opportuniteitsbeginsel wordt toegepast, dat wil zeggen dat van vervolging wordt afgezien als dat voor het algemeen belang beter is. Ook door andere landen, waaronder Duitsland en Frankrijk wordt het opportuniteitsbeginsel gehanteerd bij de vervolging van opiumdelicten. Deze clause biedt ruimte voor het voeren van een strafrechtelijk gedoogbeleid (Rüter 1996). Men kan daarbij wel de vraag stellen hoever dat gedoogbeleid kan gaan bij een bonafide

naleving van de verdragen. Door het toezichtsorgaan van de VN zijn in het jaarrapport over 1995 twijfels geuit over de 'fidelity to its treaty obligations' van de Nederlandse overheid op dit punt (United Nations 1996). Nederland dient ervoor te waken dat het coffeeshopbeleid verdedigbaar blijft als uitvloeisel van het opportuniteitsbeginsel.

Ook los van formele verdragsverplichtingen ondervindt de Nederlandse overheid harde kritiek van enkele ander EU-lidstaten, waaronder in het bijzonder Frankrijk en Zweden. Stenen des aanstoots zijn thans vooral de uitvoer van vooral harddrugs en xtc naar omringende landen alsmede van cannabiszaden.

Aan de vooravond van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 1997 heeft de Raad van Ministers een document opgesteld over een gemeenschappelijk, dat wil zeggen goed op elkaar afgestemd drugsbeleid. Afwijkingen van de Europese lijn zijn gerechtvaardigd indien aannemelijk valt te maken dat de drugsverslaving hierdoor effectiever kan worden aangepakt. Over de praktijk van dit beleid zal jaarlijks worden gerapporteerd. De Nederlandse regering staat de komende jaren voor de taak om uit te leggen dat het gedogen van coffeeshops een effectiever middel is om verslaving aan harddrugs tegen te gaan dan het elders gevoerde, over de gehele linie meer repressieve beleid.

Het is niet goed mogelijk om vast te stellen of en in welke mate de internationale kritiek schade toebrengt aan de belangen van Nederland. Duidelijk is wel dat juist een relatief klein land dat economisch sterk afhankelijk is van activiteiten op buitenlandse markten extra afhankelijk is van internationale goodwill. Duidelijk is ook dat het voor Nederland als een van de kleinere lidstaten binnen de Unie moeilijk is om op een politiek gevoelig beleidsterrein als enige af te wijken van een gemeenschappelijk uitgezette koers.

KOSTEN-BATENOVERZICHT

In tabel 5 zijn de hierboven besproken plus- en minpunten van het Nederlandse drugsbeleid weergegeven.

Uit het overzicht boven de streep blijkt dat de voordelen ongeveer – zij het ongewogen – even groot zijn als de nadelen. Het Nederlandse beleid is voor de overheid niet voordelig in financiële zin. Tegenover de relatief hoge uitgaven voor zorg staan geen lagere uitgaven voor de strafrechtelijke repressie. De inkomsten voor de fiscus uit de gedoogde omzetten cannabis zijn vermoedelijk van zeer geringe omvang.

Uit het overzicht blijkt tevens dat de voordelen vooral liggen op het gebied van de volksgezondheid en de nadelen op het gebied van de openbare orde en veiligheid en van de internationale betrekkingen. De doelstelling van *harm reduction* vanuit de optiek van de (preventieve) geneeskunde wordt tot op zekere hoogte bereikt. Het Nederlandse drugsbeleid is daarmee, gemeten aan de eigen doelstellingen, een succes. De (neven)effecten met betrekking tot veiligheid en overlast zijn minder gunstig. De uitdaging waarvoor de Neder-

Tabel 5. Plus- en minpunten van het Nederlandse drugsbeleid.

prevalentie verslaafden	laag (+)
mortaliteit	laag (+)
aids	laag (+)
prevalentie cannabis	geen effect (?) (o)
drugsgelerateerde criminaliteit	geen effect (o)
georganiseerde misdaad	hoog (-)
overlast	hoog (-)
buitenlandse betrekkingen	negatief effect (-)
kosten zorg	hoog (-)
kosten repressie	geen effect (o)
fiscale inkomsten coffeeshops	? (+)

landse overheid zich ziet geplaatst, is het drugsbeleid zodanig aan te passen dat de bevolking er minder veiligheidsnadelen van ondervindt, het buitenland geappaiseerd wordt terwijl de positieve volksgezondheidseffecten behouden worden. Welke mogelijkheden zijn er voor zo'n optimaliseringslag? Voor de beoordeling van deze vraag kan wederom een kosten-batenanalyse worden uitgevoerd.⁴

NAAR HET OPTIMALE DRUGSBELEID?

Decriminalisering/ legalisering

Het Nederlandse drugsbeleid zou desgewenst verder kunnen worden geliberaliseerd. Een theoretische beleidsoptie die bestudering verdient is allereerst de legalisering van zowel hard- als softdrugs.⁵ Aangezien er mijns inziens op de korte en middellange termijn weinig uitzicht is op een mondiale beweging in deze richting, kan legalisering momenteel slechts een Nederlandse *Alleen-gang* betekenen. Degenen die menen dat zich de komende tien jaren binnen Europa een betekenisvolle omslag zal voltrekken in de houding ten aanzien van drugs, geven zich, denk ik, over aan illusies. Binnen de grote drie – Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – is voor legalisering geen maatschappelijk draagvlak en in de Scandinavische en de meeste Zuid-Europese landen evenmin. Er is ten hoogste enige steun voor de verstrekking van harddrugs aan ernstig zieke verslaafden naar het voorbeeld van Zwitserland.

⁴ Volgens de formele definitie van een kosten-batenanalyse gaat het hierbij om de systematische waardering op geld van de effecten van beleidsaanpassingen.

⁵ Aan het einde van het betoog zal worden ingegaan op de mogelijkheden voor een vorm van legalisering van cannabis.

In dit verband is het overigens goed te beseffen dat ook *binnen* Nederland de overgrote meerderheid van de bevolking is gekant tegen het ‘vrijgeven’ van harddrugs (Elffers, Hessing & Zeljkovic 1996). Hoewel er onder andere in delen van Duitsland wel plannen zijn voor de verkoop van cannabis via apotheken, zijn ook de vooruitzichten op legalisering van softdrugs niet gunstig.

De legalisering van opiaten en dergelijke kan op verschillende manieren worden aangepakt. Voor de globale, maatschappelijke effecten maakt het niet veel uit welke vorm wordt gekozen. De gezondheidstoestand van verslaafden zal wellicht nog enigszins verbeteren. De verwervingscriminaliteit zal hoogstwaarschijnlijk afnemen, bijvoorbeeld met de helft, indien heroïne en cocaïne tegen marktprijzen beschikbaar zijn. De noodzaak voor criminele verslaafden om dagelijks voor ten minste honderd gulden te scoren zal immers wegvallen. Ook de drugsoverlast neemt waarschijnlijk enigszins af. Indien de legalisering tot Nederland beperkt blijft, valt geen daling van de georganiseerde misdaad te verwachten. Nederlandse criminele organisaties opereren ook thans reeds in hoofdzaak op internationale markten. Binnen het Nederlandse grondgebied zal er een grijze markt blijven bestaan voor niet-gelegaliseerde varianten en voor niet-geregistreerde, buitenlandse verslaafden.

Legalisering zal gepaard gaan met een daling van de prijzen en een gemakkelijker toegang tot verkooppunten. De effecten hiervan op de vraag naar drugs zijn onzeker maar enige toename van de aantallen gebruikers is aannemelijk. Aangenomen mag worden dat er ook op deze markt een zekere prijselasticiteit is. In het bijzonder uitgaansdrugs zoals cocaïne en xtc zullen vermoedelijk nieuwe gebruikers vinden (Clark 1993). De prevalentie van cannabis zal vermoedelijk niet worden beïnvloed. In de praktijk is de consumentenmarkt voor deze drug immers in de meeste Westerse grote steden reeds geliberaliseerd.

Vrijwel zeker is dat legalisering in uitsluitend Nederland een aanzuigende werking zal hebben op buitenlandse verslaafden. Ook het aantal buitenlanders dat naar Nederland komt om cannabis te gebruiken of in te kopen, zal waarschijnlijk onverminderd groot blijven. De te verwachten positieve effecten op criminaliteit en overlast zullen door deze import van buitenlandse verslaafden en consumenten teniet worden gedaan.

Het hoeft tenslotte geen betoog dat de internationale betrekkingen door eenzijdige legalisering schade zullen ondervinden. Nederland zal niet alleen enkele VN verdragen moeten opzeggen waaraan de wereldgemeenschap grote waarde hecht maar ook binnen de EU in grote problemen komen. Door legalisering zijn wellicht besparingen mogelijk op de politie- en justiebegrotingen. De inkomsten uit de heffing van belasting op de productie en verkoop van cannabis zouden fors toenemen (zie de bijdrage van Rüter).

In tabel 6 zijn de te verwachten effecten weergegeven.

Recriminalisering?

Het gebruik van drugs alsmede de kleinhandel in softdrugs zijn in Nederland wettelijk of althans pseudo-wettelijk gedecriminaliseerd. Op het gebied van de wetgeving met betrekking tot sexueel gedrag valt sinds enige tijd een trend naar recriminalisering waar te nemen.⁶ Ook op het terrein van het drugsbeleid is recriminalisering denkbaar. Recriminaliseren kan, evenals criminaliseren, zowel bestaan uit aanpassingen van de wet als van het opsporings- en vervolgingsbeleid. Het gebruik van harddrugs en het bezit van softdrugs zou strafbaar kunnen worden gesteld. Door middel van aanpassing van de omrichtlijnen zou tevens een einde kunnen worden gemaakt aan de tolerante bejegening van verslaafden en uiteraard aan het gedogen van coffeeshops en de huisteelt van cannabis. De meer repressieve aanpak van verslaafden zou niet alleen kunnen bestaan uit gerichtere opsporing en de oplegging van zwaardere straffen maar ook bestuursrechtelijk kunnen worden ondersteund. De eerste stappen in die richting zijn gezet. Zo biedt bijvoorbeeld nieuwe wetgeving de gemeente meer mogelijkheden zogeheten drugspanden te sluiten. Ook wordt gewerkt aan een aanpassing van de Opiumwet die de gemeente de mogelijkheid biedt om coffeeshops te sluiten op andere gronden dan het veroorzaken van overlast.

Het beleidsscenario van de recriminalisering zal, naar mijn inschatting, weinig of geen dempende effecten hebben op de verwervingscriminaliteit. Bij oplopende prijzen zou zelfs een stijging kunnen optreden. Grote effecten op de winsten van criminele organisaties zijn evenmin te verwachten. De onkosten nemen wellicht toe maar deze worden in de prijzen verrekend. Voor de georganiseerde misdaad blijft het *business as usual*. Positieve effecten op de drugsoverlast zijn wel te verwachten. De drugscene zal minder zichtbaar worden en bijvoorbeeld, evenals elders in Europa, worden verdreven naar buitenwijken. De doorsnee burger zal waarschijnlijk minder worden geconfronteerd met verslaafden en dealers.

Aannemelijk is dat bij vergaande recriminalisering van het drugsgebruik de gezondheidstoestand van de verslaafden zal verslechteren. Verslaafden zullen minder genegen zijn om zich in te schrijven bij bijvoorbeeld de gemeentelijke gezondheidsdienst of de drugshulpverlening. Het opjagen van verslaafden zou volgens sommige deskundigen bovendien kunnen leiden tot een toename van het gebruik van het middel crack. Dit is een soort instant cocaine waarvoor de consumptie minder voorbereiding vergt. De verslavende werking ervan is echter zeer groot en de gebruikers ervan zouden

⁶ De Nederlandse regering heeft bijvoorbeeld eind 1996 aangekondigd dat sexuele omgang met kinderen beneden de veertien jaar wederom absoluut strafbaar gesteld zal worden. Dit voorstel komt vijf jaar nadat de wetgever na jarenlange discussies in 1991 had besloten dat sexuele contacten met jeugdigen tussen twaalf en zestien jaar slechts als klacht delict vervolgbaar zijn (Savornin Lohman et al. 1994).

Tabel 6. Plus- en minpunten van twee scenario's voor het Nederlandse drugsbeleid.

	legalisering	recriminalisering
prevalentie verslaafden	hoger (-)	hoger ? (-)
ziekte/mortaliteit	lager (+)	hoger (-)
prevalentie cannabis	geen effect (o)	geen effect (o)
druggerelateerde criminaliteit	lager (+)	geen effect (o)
georganiseerde misdaad	geen effect (o)	geen effect (o)
overlast	aanzuigende werking (-)	lager (+)
buitenlandse betrekkingen	negatief (-)	positief (+)
kosten zorg	geen effect (o)	geen effect (o)
kosten repressie	lager (+)	hoger (-)
fiscale inkomsten coffeeshops	hoger (+)	lager(-)

meer dan andere verslaafden geneigd kunnen zijn geweld te gebruiken om op een snelle manier aan geld te komen.

Volgens veel deskundigen is de prevalentie van harddrugsgebruik grotendeels beleidsresistent, maar indien door de opheffing van het gedoogbeleid met betrekking tot de coffeeshops de consumentenmarkten voor soft- en harddrugs door elkaar heen zouden gaan lopen, is, naar mijn mening, op termijn een stijging van het aantal harddrugsverslaafden te verwachten. Heroïne zou ook in Nederland weer populair kunnen worden bij jongeren.

Vanuit het buitenland zal een recriminaliseringsbeleid worden verwelkomd. De Nederlandse overheid zal als een bekeerde zondaar te boek staan. De reputatie van Nederland bij deskundigen zal door de gemaakte tournure overigens juist beschadigd raken. De kosten voor politie en justitie zullen uiteraard verder toenemen.

In tabel 6 is weergegeven welke effecten te verwachten zijn van respectievelijk het legaliserings- en het recriminaliseringsscenario voor het Nederlandse drugsbeleid.

Uit het in tabel 6 gegeven overzicht blijkt dat noch het legaliseringsscenario noch het recriminaliseringsscenario een gunstiger saldo laat zien dan het huidige beleid. De nadelen lijken groter dan de voordelen. Radicale aanpassingen van het beleid zullen niet leiden tot optimalisering van de resultaten. De beste aanpak lijkt dus te bestaan uit kleine aanpassingen waardoor positieve effecten op bepaalde dimensies worden bereikt zonder dat elders een prijs moet worden betaald in de vorm van negatieve effecten.

DISCUSSIE

Het Nederlandse drugsbeleid is in zijn uitwerking per saldo niet onsuccesvol. Het toegeven aan externe kritiek kan leiden tot een verslechtering van de si-

tuatie, bijvoorbeeld een toename van het aantal jeugdige harddrugsgebruikers of van de mortaliteit onder verslaafden. Radicale aanpassingen in de richting van legalisering of recriminalisering zullen vrijwel zeker per saldo verslechteringen inhouden.

Bij de inventarisatie van de kosten en baten van het beleid viel op dat de pluspunten vooral liggen op het gebied van de volksgezondheid. Er zijn minder (jeugdige) verslaafden en de conditie van de verslaafden is relatief goed. De risicogroepen en de verslaafden hebben profijt bij het gevoerde beleid. De rest van de bevolking ondervindt echter de nadelen ervan, dat wil zeggen is slachtoffer van vermogensdelicten of ondervindt overlast. Volgens schattingen is een subgroep van circa 6000 verslaafden verantwoordelijk voor het grootste deel van de verwervingscriminaliteit en de overlast (Meijer et al. 1995). De vraag dringt zich op of deze categorie niet misbruik maakt van de strafrechtelijke tolerantie ten aanzien van verslaafden en als het ware collectief 'ziektewinst' boekt. Deze groep van hoogactieve criminele verslaafden legt een verregaand asociale levenswijze aan de dag, waarvoor de verslaving als alibi wordt gehanteerd.

Behandeling criminele verslaafden

In Nederland wordt reeds enkele jaren geprobeerd de bestaande mogelijkheden om de categorie criminele verslaafden strafrechtelijk tot de orde te roepen, beter te benutten. Verslaafden die regelmatig vermogensdelicten plegen, krijgen gevangenisstraffen van maximaal enkele maanden opgelegd. In steeds meer inrichtingen bestaat de mogelijkheid tot plaatsing in een drugsvrije afdeling. De meeste verslaafden vervallen na ontslag echter terug in hun oude criminele levenswijze. Criminele verslaafden kunnen ook worden opgenomen in een behandelkliniek als bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de preventieve hechtenis. Aangezien de duur van de vrijheidsstraf waarvoor deze behandeling in de plaats komt gering is, kan de behandeling niet veel langer duren. Voor het voorbereiden van een nieuwe start voor criminele verslaafden is echter volgens deskundigen ten minste een jaar nodig.

Tegen de achtergrond van onbevredigende ervaringen met de bestaande drangmodaliteiten zijn in de grote steden plannen ontstaan voor de plaatsing van criminele verslaafden – met name de groep die per jaar vier keer of vaker wordt gearresteerd – in een inrichting voor de duur van bijvoorbeeld anderhalf jaar. Binnen deze inrichting zou dan op een intensieve wijze moeten worden gewerkt aan de ontwikkeling van een meer aangepaste levenswijze. Aan de verslaafden zullen opleidingsmogelijkheden worden geboden die uitzicht bieden op het vinden van een baan na ontslag. De minister van justitie heeft in 1997 een wetsvoorstel ingediend dat een wettelijke basis hiervoor biedt. Het voorstel behelst de invoering van de Maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden. Het Nederlandse strafrecht kende vroeger als strafrechtelijke maatregel plaatsing in een rijkswerkinrichting. Deze kon worden opgelegd aan landlopers en souteneurs. De nu beoogde maatregel zou men

kunnen zien als een hedendaagse variant hierop. De doelstelling van de maatregel is verslaafden te brengen tot een meer aangepaste, stabiele levenswijze. De doelstelling van de speciale preventie staat dus voorop. Gedurende het verblijf in de inrichting en aansluitend in het extramurale programma, is de maatschappij bovendien beveiligd.

De te verwachten pluspunten van de maatregel zijn een daling van de verwervingscriminaliteit en van de overlast. Het draagvlak voor het relatief tolerante klimaat ten aanzien van verslaafden zal hierdoor worden verstevigd. Of de betrokken verslaafden bereid en in staat zijn hun gedrag aan te passen, zal moeten worden afgewacht. Het risico bestaat dat de doelgroep van criminele verslaafden, uit angst de maatregel opgelegd te krijgen, zich heimelijker zal gaan gedragen en bijvoorbeeld minder snel in contact zal treden met de drugshulpverlening. Dit zou een nadelig effect kunnen hebben op hun gezondheidssituatie. Bij de evaluatie van eventuele proefnemingen zal dus niet slechts moeten worden gekeken naar de gezondheidseffecten tijdens de behandeling of na ontslag maar ook naar de effecten op de bereikbaarheid van de plaatselijke verslaafdenpopulatie voor de reguliere verslavingszorg.

Verstrekking van heroïne

Een andere partiële aanpassing waartoe is besloten door de Nederlandse overheid is de verstrekking van heroïne aan ernstig zieke verslaafden op experimentele basis. In Zwitserland zijn bijna duizend als 'hopeloze gevallen' gekwalificeerde verslaafden in zo'n programma opgenomen. Volgens de eerste berichten zou de medische en sociale conditie van de verslaafden zijn verbeterd en zouden ze ook aanzienlijk minder vaak met de politie in aanraking zijn gekomen (Killias & Rabasa 1996). In Nederland zal in 1998 worden begonnen met een proef waaraan vijftig verslaafden zullen deelnemen die niet meer op een andere wijze te behandelen lijken. De externe effecten van de Nederlandse experimenten zullen vermoedelijk beperkt blijven. Gezien de doelgroep is geen daling van de verwervingscriminaliteit te verwachten (Korf & Leuw 1992). Mogelijkerwijze zal wel de overlast enigszins kunnen afnemen (minder bedelarij). Of de medische toestand door middel van verstrekking kan worden verbeterd, behoort tot de vraagstelling van het experiment. Vanuit het buitenland zal het experiment met argusogen – maar ook met verhouden nieuwsgierigheid – worden gadeslagen. Door middel van het experiment kan Nederland zeker een bijdrage leveren aan de internationale discussie over de mogelijkheden en voordelen van een vorm van legalisatie van harddrugs. Indien de Zwitsers-Nederlandse experimenten met medische verstrekking zowel vanuit medische als maatschappelijke optiek voorspoedig verlopen, ligt landelijke invoering op grote schaal onder niet anderszins behandelbare verslaafden in de rede. Zo'n besluit zal sterk de aandacht trekken van het buitenland omdat het haaks staat op de uitbanningspolitiek die elders wordt gevolgd.

In de drugsnota van de regering is aangekondigd dat de coffeeshops aan

stringentere voorwaarden worden verbonden, terwijl het telen van enkele planten nederwiet voor eigen gebruik niet meer zal worden opgespoord. Met de vaststelling van de nieuwe OM-richtlijnen in 1996 alsmede de vaststelling van beleidsnota's met betrekking tot de coffeeshops door enkele grote steden is het voornemen om de coffeeshops strikter te reguleren in uitvoering genomen. Het aantal coffeeshops is inmiddels fors dalende (Bieleman et al. 1996). Begin 1995 waren er 1460 coffeeshops in ruime zin, dat wil zeggen inclusief locaties met alcoholvergunning. Eind 1996 waren dit er nog 1293. Er is dus een daling van ruim 11 procent opgetreden ten gevolge van het gemeentelijke coffee-shopbeleid. De meeste grote gemeenten streven naar een verdere reductie.⁷

Enigszins schimmig is het beleid ten aanzien van de aanvoer van nederwiet naar de shops. De OM-richtlijnen gaan aan de aanvoerproblematiek voorbij. De huisteelt van enkele planten wordt weliswaar niet opgespoord maar bij constatering ervan volgt wel inbeslagname. Bij teelt van grotere aantallen planten vindt vervolging plaats. Bedrijfsmatige teelt geldt als een strafverzwarende omstandigheid. De regering heeft tevens aangekondigd dat het strafmaximum voor de cannabisteelt zal worden verhoogd van twee tot vier jaar vrijheidsstraf. Tijdens de behandeling van de drugsnota heeft de minister verklaard dat aan enkele gemeenten die willen experimenteren met de toevoer van plaatselijk geteelde nederwiet naar bonafide shops in beginsel enige ruimte zal worden geboden. Dergelijke experimenten dienen dan wel in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, hoofdofficier en korpschef te worden besproken en ter toetsing te worden voorgelegd aan de vergadering van procureurs-generaal.

De bedoelde experimenten worden weliswaar niet geregeld in de nieuwe richtlijnen van het Openbaar Ministerie, maar ook buiten de gebieden waarvoor richtlijnen zijn opgesteld, geldt het opportuniteitsbeginsel. Ook voor de laatstgenoemde experimenten geldt dat het buitenland er met argusogen naar zal kijken. De georganiseerde misdaad zal door zo'n regeling in het binnenland aantrekkelijke afzetmogelijkheden verliezen. Gezien hun internationale oriëntatie is dat voor de grotere organisaties waarschijnlijk geen zware slag. Het belang van enkele kleine, lokale experimenten schuilt in de mogelijkheid praktijkervaring op te doen met een integraal cannabisregiem, dat wil zeggen een sluitende gedoogregeling voor binnenlandse productie, handel en verkoop. De beleidstheorie van de scheiding der markten tussen soft- en harddrugs kan aldus tot in zijn uiterste consequenties worden beproefd. Nadelige effecten voor het buitenland zijn er, lijkt het, niet van te verwachten.

⁷ Er zijn aanwijzingen dat tegelijkertijd in sommige gemeenten de niet-gedoogde verkoop van cannabis toeneemt. Dit ongewenste neveneffect zal voor de desbetreffende gemeenten mijns inziens moeten worden opgevat als contra-indicatie voor een verdere reductie van het aantal gedoogde coffeeshops.

Legalisering van cannabis

In Nederland wordt vanzelfsprekend in het bijzonder nagedacht over een vorm van formele legalisering en/of regulering van cannabis. In enkele Duitse deelstaten en in Italië bestaan eveneens plannen voor een vorm van legalisering van de verkoop van cannabis via apotheken, maar tot uitvoering is men nog niet overgegaan. Van grote symbolische betekenis is het recente besluit bij referendum van de Amerikaanse staten Californië en Arizona om het gebruik van cannabis voor medische doeleinden voortaan toe te staan. De federale regering heeft weliswaar aangekondigd dat men artsen die cannabis voorschrijven zal gaan vervolgen op basis van federale wetgeving maar het is zeer twijfelachtig of zulke vervolgingen door de rechters zullen worden gehonoreerd indien de verdachten zich strikt aan de statelijke wetgeving houden, dat wil zeggen uitsluitend recepten voor cannabis uitschrijven aan daarvoor op medische gronden in aanmerking komende patiënten.

Openingen voor verdere legalisering van recreatief cannabisgebruik zullen wellicht niet komen van een meer liberale houding ten aanzien van drugs, maar van de steeds afwijzender houding ten aanzien van tabak. In de Verenigde Staten is tabak reeds toegevoegd aan de officiële lijst van verslavende drugs. Het wetenschappelijke bewijs voor de verslavende en dodelijke werking van tabak is overweldigend. In Europa overlijden jaarlijks een half miljoen mensen aan tabak. Ook de Nederlandse gegevens over de tabakgerelateerde mortaliteit spreken boekdelen. In Nederland overlijden jaarlijks ongeveer 30000 mensen als gevolg van hun nicotineverslaving. De mortaliteitscijfers van zogeheten harddrugs vallen hierbij in het niet. Sterfgevallen in verband met het gebruik van cannabis zijn onbekend. Te verwachten is dat in de komende jaren het regiem voor tabak in de Verenigde Staten en daarna ook in Europa strenger zal worden en zal gaan lijken op de verkoop van alcohol aan meerderjarigen in Zweden of Noorwegen via staatswinkels. Indien zo'n regiem eenmaal is ingevoerd ligt het, mijns inziens, voor de hand ook de verkoop voor medische of recreatieve doeleinden van de minder verslavende en minder schadelijke cannabis hieronder te laten vallen. In sommige Amerikaanse horecabedrijven met een strikt rookverbod zijn aparte ruimten beschikbaar voor sigarenrokers.⁸ De analogie met de coffeeshop dringt zich hier op. De Nederlandse coffeeshops zullen wellicht ooit de voorlopers blijken te zijn geweest van een mondiaal netwerk van door de over-

⁸ Het openen hiervan is deels een reactie op het snel toenemende rookverbod in de overige horeca. Uitbreiding van het assortiment van deze rookinrichtingen met cannabis, ligt mijns inziens voor de hand. In Nederland wordt de politieke discussie over tabak merkwaardigerwijze nog strikt gescheiden van die over cannabis. Dezelfde politieke partijen die pleiten voor de sluiting van alle coffeeshops – en a fortiori voor het verbod van toelating van minderjarigen – spreken zich uit tegen accijnsverhoging voor tabak en/of een verbod van de verkoop van tabak aan minderjarigen. Het zou wenselijk zijn dat in Nederland een begin wordt gemaakt met een geïntegreerd nicotine- en cannabisbeleid.

heid gecontroleerde verkooppunten van tabak en cannabis. Op dit gebied zal Nederland in het begin van de volgende eeuw wel degelijk gidsland blijken te zijn geweest. Om deze eretitel te kunnen verkrijgen is voortzetting van het huidige, schipperende beleid aangewezen. Degenen die op goede gronden voor *de facto* legalisering pleiten, zullen geduld moeten oefenen. Het offer dat Nederland moet brengen, is dat ook het Nederlandse beleid ten aanzien van cannabis nog enkele jaren hypocriete trekken behoudt. Cannabis is in Parijs, evenals in alle Europese hoofdsteden, vrijelijk beschikbaar maar officieel strikt verboden (Sociaal en Cultureel Planbureau 1994). De praktijk wijkt sterk af van het officiële beleid zonder dat de Franse overheid daaraan enige conclusie verbindt. In Nederland wordt de verkoop gedoogd onder strikte voorwaarden. De toevoer naar de shops speelt zich goeddeels af in de illegaliteit. De overheid verbindt daaraan geen andere conclusies dan het gedogen van bescheiden vormen van huisteelt. Een schoonheidsprijs verdient ook dit beleid niet. Het is een overgangssituatie op weg naar legalisering en bestuursrechtelijke regulering.

Inmiddels zijn pogingen vanuit het buitenland om Nederland wegens het gevoerde, genuanceerde drugsbeleid in de hoek te zetten, gezien de resultaten voor de volksgezondheid, onterecht. Beleid dat leidt tot lagere aantallen minderjarige drugsverslaafden en drugsdoden is het verdedigen waard. Dergelijke kritiek kan dus met kracht van argumenten worden bestreden. Het is bovendien onjuist het Nederlandse beleid hypocriet te noemen. Het beleid ten aanzien van cannabis elders in Europa is even hypocriet, zij het wellicht op een meer consequente manier. Ook op dit beleidsterrein lijkt consequentie echter slechts te leiden tot de duivel, dat wil zeggen tot verergering van de te bestrijden kwaal. Nederland let op uw zaak.

LITERATUUR

- Baare P. de. 1996. Alcohol, drugs en onbedoelde gevolgen van overheidsbeleid. *Tijdschrift voor Criminologie* 38, 263-284.
- Bieleman, B., J. Snippe & E. de Bie. 1995. *Drugs binnen de grenzen*. Groningen: INTERVAL.
- Bieleman, B. et al. 1996. *Quick scan; ontwikkeling in aantal coffeeshops in Nederland*. Groningen: INTERVAL.
- Clark, A. 1993. Adding up the pros and cons of legalisation. *International Journal of Drug Policy* 4, 116-121.
- Dijk, J.J.M. van & P. Mayhew. 1992. *Criminal victimization in the industrialized world: key findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*. The Hague: Ministry of Justice, Department of Crime Prevention.
- Dijk, J.J.M. van. 1993. De gelegenheid maakt de mafioso (ook in Nederland). *Nederlands Juristenblad* 38, 1337-1342.
- Dijk, J.J.M. van & L. Toornvliet. 1996. *Towards a eurobarometer of public safety: key findings of the first survey on public safety among the residents of the European Union*. European Commission, Seminar on Urban Delinquency linked to Drugs Dependence. Brussels, 21-22 November.
- Elffers, H., D.J. Hessing & A. Zeljkovic. 1996. *Drugs in Nederland: tussen beleid en acceptatie van beleid*. Centrum voor Gezondheidszorgbeleid en Recht. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- EMCDDA. 1996. *Annual report on the state of the drugs problem in the European Union 1995*. Lissabon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

- International Research Associates (INRA). 1996. *Les Européens et la sécurité publique, Brussels, 24 May. Inzake Opsporing (1995) Enquête Opsporingsmethoden*. Den Haag: Staatsdrukkerij en Uitgeverij.
- Junger-Tas, J., G.J. Terlouw & M.W. Klein (eds). 1994. *Delinquent behaviour among young people in the western world: first results of the international self-report delinquency study*. Amsterdam: Kugler.
- Killias, M. & J. Rabasa. 1996. *Less crime through heroin prescription?* Paper for the seminar on the prevention of urban delinquency linked to drugs dependence, Brussels 21-22 November 1996, European Commission.
- Klingeman, K.L. 1996. Drug treatment in Switzerland: harm reduction, decentralization and community response, *Addiction* 91, 723-736.
- Korf, D. & Ed. Leuw. 1992. Drugsgebruik, drugsverslaving en criminaliteit, in W.R. Buisman & J.C. van der Stel (red.), *Drugspreventie: achtergronden, praktijk en toekomst*, p. 89-105. Houten: Bohn Stafleu/Van Loghum.
- Korf, D. J. 1995. *Dutch treat; formal control and illicit drug use in the Netherlands*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Kort, de M. 1995. *Vooronderzoek drugsbeleid in Nederland*. Zoetermeer: Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg.
- Kuipers, S.B.M., C. Mensing & W.M. de Zwart. 1993. *Jeugd en riskant gedrag, roken, drinken en gokken onder scholieren vanaf tien jaar*. Utrecht.
- Meijer, R.F. et al. 1995. *Drugs, delicten en handavingskosten*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling.
- Het Nederlandse Drugbeleid; continuïteit en verandering*. 1995. Den Haag: Staatsdrukkerij en Uitgeverij.
- Rüter, C.F. 1996. De grote verdwijntruc. *Nederlandse Juristenblad* 71, 81-86.
- Rossi, C. 1995. Evaluating world drug policies; towards a cost-effectiveness analysis of initiatives undertaken. *The International Journal of Drug Policy* 6, no. 4.
- NIDA-notes. 1995. Washington DC: National Institute on Drug Addiction.
- Savornin Lohman, J. et al. 1994. *Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving?* Utrecht: Verwey-Jonkers Instituut.
- Scheerer, S. 1993. Political ideologies and drug policy. *European Journal on Criminal Policy and Research* 1, 94-105.
- Schutte, J.J. 1995. *Overzicht van internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van de publiekrechtelijke handhaving van voorschriften betreffende verdovende middelen en psychotrope stoffen, waaraan het Koninkrijk is gebonden*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. 1994. *Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steinmetz Advies en Opleiding/Van Dijk, Van Soomeren en Partners. (1995). *Softdrugs in Nederland: consumptie en handel*. Amsterdam: Steinmetz Advies en Opleiding.
- Swierstra, K.E. 1994. Drugscenario's; paars regeerakkoord, roze toekomstbeelden. *Justitiële Verkenningen* 20, 115-143.
- United Nations. 1995. *Report of the International Narcotics Control Board for 1995*. Vienna, United Nations.
- Wever, L. 1996. Drugs as a public health problem – assistance and treatment, in E. Leuw & I. Haen Marshall (eds), *Between prohibition and legalization: the Dutch experiment in drug control*. New York: Kugler.
- Zimring, F. E. & G. Hawkins. 1992. *The Search for Rational Drug Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zwart, W.M. de & C. Mensink. 1995. *Jaarboek verslaving, NIAD*. Houten: Bohn Stafleu/Van Loghum Slaterus.

Drugredeneringen en drogredeneringen

De drugsproblematiek is een illustratie van een algemener fenomeen, namelijk dat sociale problemen meestal worden aangepakt door er een ander sociaal probleem voor in de plaats te stellen. De oplossing van het ene probleem schept een ander. Daar is op zich niets tegen. De uiteindelijke afweging zal moeten zijn of het oorspronkelijke probleem ernstigere gevolgen met zich meebrengt vergeleken met het nieuwe probleem. Met andere woorden, de toetalbalans in de nieuwe situatie kan aanvaardbaarder zijn.

De inleiding van Van Dijk is impliciet gebaseerd op zo'n vergelijking tussen sociale problemen, ten eerste door situaties in verschillende landen met elkaar te vergelijken en ten tweede door een schatting te maken van de mogelijke gevolgen van legalisering van cannabis in relatie tot strengere regulering van het gebruik van nicotineproducten. Nederland heeft in zijn opvatting enkele problemen van het drugsgebruik verminderd (mortaliteit, hiv-besmetting) door een positief gedoogbeleid en daarmee een ander probleem geschapen: de internationale afstemming van het drugsbeleid wordt moeilijker en het beleid zal tenminste nog een aantal jaren te kenschetsen zijn als hypocriet. Dit laatste probleem nu is aanmerkelijk minder ernstig dan de problemen die ontstaan bij een strengere handhaving van regelingen ten aanzien van zowel soft- als harddrugs, hoewel er in de internationale politieke verhoudingen nieuwe problemen kunnen opdoemen (Schengen, de verhouding met Frankrijk).

Een goede beoordeling van die twee soorten problematische situaties, de oude en de nieuwe, is pas mogelijk indien men:

1. beschikt over een goede beschrijving van de bestaande situatie;
2. een goede beschrijving geeft van de mogelijke gedragseffecten bij verandering van de situatie door verandering van beleid;
3. een schatting weet te geven van de consequenties van die gedragsveranderingen, met andere woorden indien men ook de secundaire en tertiaire gevolgen in kaart weet te brengen.

Het lastige bij de beoordeling van systematische beleidsveranderingen is dat men nog wel met enige goede wil de gedragseffecten kan schatten, maar veel moeilijker de daarna komende secundaire gedragsgevolgen; om van de causaliteit nog maar te zwijgen, of van de relaties tussen overheidsbeleid en oude en nieuwe situaties. Het gevaar van drogredeneringen bij drugredeneringen is levensgroot aanwezig en helaas is mijn eigen betoog er, vermoedelijk, ook niet vrij van.

Het betoog van Van Dijk is helder, overzichtelijk en bevat een duidelijke conclusie.

De gevolgen van het in Nederland gevoerde beleid – dat hij soms aanduidt met ‘gematigd tolerant’, soms met ‘positief gedogen’ of met ‘gedoogregeling’ – zijn deels gunstig, deels echter ook ongunstig:

1. de relatief goede gezondheidstoestand van de verslaafden, lage mortaliteit en lage besmetting, mede dankzij de waakzaamheid van de gezondheidszorg;
2. de met drugs gerelateerde criminaliteit wordt geschat op 40 procent van de gebruikers die echter een aanzienlijk deel van de verwervingscriminaliteit voor hun rekening nemen;
3. een toename van georganiseerde criminaliteit;
4. de overlast bij de bevolking van wie 17 procent in de slachtofferenquête zegt overlast te ondervinden.

Ik wil nu bij elk aspect kort een paar kanttekeningen maken.

Met betrekking tot het eerste punt hoeft het niet zo te zijn dat de relatief gunstige gezondheidssituatie het rechtstreekse gevolg is van het gevoerde drugsbeleid. Deze kan net zo goed voortkomen uit het, in vergelijking met het buitenland, uitstekende stelsel van gezondheidszorg dat een goed opvangbeleid mogelijk maakt. Een systeemkenmerk is geen specifiek beleidskenmerk. Het zelfde zou gezegd kunnen worden van de sociale uitkeringen voor de verslaafden.

Hieruit zijn twee conclusies te trekken:

- a. Als men landen met elkaar vergelijkt op één specifiek punt, dan loopt men meestal aan tegen bepaalde culturele of politieke patronen; men kan, met andere woorden, geen afzonderlijke variabelen vergelijken zonder die macrocontext in ogenschouw te nemen.
- b. Als op andere gronden ons systeem van gezondheidszorg en sociale zekerheid drastisch wordt gewijzigd, dan lopen – langs indirecte weg – de positieve kanten van ons drugsbeleid, ook weg. Wat is dus oorzaak en wat gevolg in deze? Als medische hulpverleners op straffe van sancties moeten gaan vragen naar de legale verblijfsstatus van hun cliënten, dan kan die maatregel enorme schade toebrengen aan de huidige gezondheidszorg voor verslaafden. De mate van tolerantie van paars jegens drugsgebruik mag niet uitsluitend afgelezen worden aan het aantal gedoogde coffeeshops!

Met betrekking tot de met drugs samenhangende criminaliteit stelt Van Dijk voor de ernstig criminele verslaafden streng aan te pakken, in drugsvrije behandelcentra, en tegelijk de niet-criminele verslaafden op de vertrouwde, tolerante wijze te bejegenen. Dit voorstel is door overwegingen van overlast- en criminaliteitsbestrijding ingegeven, maar mijn vraag hierbij is hoe we de *dark*

side van de niet-criminele verslaafde kunnen kennen. Is het niet-crimineel zijn van een verslaafde geen effect van selectieve opsporing? Zijn de twee groepen in de dagelijkse praktijk wel te onderscheiden? Gaan we geen onderscheid maken tussen de maatschappelijk geslaagde (niet-criminele) gebruikers en de maatschappelijk mislukte verslaafden (crimineel, werkloos, zonder opleiding)? Om het scherp te stellen, de maatschappelijke tweedeling manifesteert zich het sterkst in het succesvol dan wel niet-succesvol omgaan met harddrugs. Er blijft een verschil tussen beheerst gebruik en gebruik als vlucht uit een als onhoudbaar ervaren maatschappelijke situatie. De argumenten pro beheerst gebruik die ik tot dusverre gehoord heb kunnen, naar mijn mening, de situatie voor de hopeloos verslaafde – de verslaafde zonder enige hoop – belangrijk verergeren. Ik heb de persoonlijkheidskenmerken van verschillende soorten verslaafden ernstig gemist in de bijdragen van de heren Van den Brink en Polak.

Met betrekking tot de georganiseerde misdaad kunnen we gerust stellen: prohibitie is goed voor de georganiseerde misdaad. Het omgekeerde gaat helaas niet op. Legalisatie is géén remedie meer tegen de nu reeds bestaande georganiseerde criminaliteit, omdat de accumulatie van geld en macht in kringen van georganiseerde misdaad nu groot genoeg is om hun handel naar andere misdaadsectoren over te hevelen zoals bijvoorbeeld de vrouwenhandel. Wat ik mis in de analyse zoals Van Dijk die heeft gegeven zijn harde gegevens over aanvoer en aanbod: zijn de stijgingen in de tijd een effect van gebruikerskenmerken, van sociaal-culturele trends, of van marktverhoudingen. Schept het aanbod niet de vraag?

Tenslotte de overlast. Van Dijk noemt in dit verband een percentage van 17 procent, maar ik neem aan dat dat een landelijk gemiddelde betreft. Waar het natuurlijk vooral om gaat is de overlast zoals die met name in bepaalde afbraakbuurten in de vier grote steden en in enkele middelgrote steden (Arnhem, Heerlen, Enschede, Maastricht) ervaren wordt. Dáár is de overlast zeker een factor 2 à 3 groter. Het probleem van de overlast wordt in deze buurten veroorzaakt door een maatschappelijk proces, dat ik de vorming van een onderklasse zou willen noemen. Dit maatschappelijk proces wordt voor de bewoners specifiek versterkt door het gedoogbeleid. Met andere woorden, het gedoogbeleid schept niet uitsluitend de overlastverschijnselen.

De Amerikaanse socioloog Wilson heeft gewezen op de verwevenheid van economische en sociale processen van uitsluiting met het ernstiger worden van de problematiek van criminaliteit, drugsgebruik en drugshandel. Zijn analyse ten aanzien van de onderklasse in de grote steden van de Verenigde Staten is uniek vanwege de combinatie van een grondige analyse van de arbeidsmarkt (het ontstaan van grote werkloosheid), van de woonsituatie (het ontstaan van afbraakbuurten of getto's), van daarmee verbonden opvoedingspatronen (afwezigheid van culturele rolmodellen) en het ontstaan van kleine

en grote criminaliteit in die wijken. Het cumulatieve resultaat is een intergeneratieel overgedragen sociale uitsluiting, waardoor een uitzichtloze situatie ontstaat. Die situatie maakt de vlucht naar zowel het gebruik van drugs als naar de winstgevende drugshandel een des te waarschijnlijker uitweg voor veel jonge gettobewoners. Legalisering van harddrugs voor deze groepen in deze wijken komt, naar mijn mening, in feite neer op het afschrijven van deze groepen door de overheid. De in de Verenigde Staten aanwezige cumulatieve mechanismen zijn in Nederland ook werkzaam. Het percentage van 35 procent verslaafde jongeren in de Verenigde Staten, door Van Dijk en door Van den Brink genoemd, zal ons tot andere *hypothesen* en tot andere *onderzoeksvragen* moeten leiden. Men zal met name véél meer moeten gaan specificeren naar de maatschappelijke situatie waarin jongeren (zwart en blank) opgroeien. Pas dan wordt zo'n getal van 35 procent zinvol te interpreteren.

Dit brengt me tot enkele slotopmerkingen over de maatschappelijke inbedding van het gebruik van roesmiddelen, de vergelijking tussen alcohol- en drugsverslaving en het door Van Dijk voorgestelde beleid.

De door velen naar voren gebrachte vroegere maatschappelijke aanvaarding en inbedding van drugsgebruik was hoofdzakelijk een eliteverschijnsel. Argumenten, ontleend aan die vroegere situatie kan men dan ook niet zomaar toepassen op een geheel ander maatschappelijk bestel, dat geconfronteerd wordt met een grote groep die kampt met economische overbodigheid en werkloosheid.

Een tweede opmerking: alcohol is erger verslavend en veel wijder verspreid. Akkoord. Wat ik heel graag van de medici had gehoord is dat er een fysiologisch verschil in verslavingstempo bestaat tussen alcohol en harddrugs. Als je na twaalf jaar overmatig alcoholgebruik in de goot ligt en in twee jaar bij een onbeheerst heroïnegebruik daar eveneens belandt, dan moet men voorzichtig worden met politieke en beleidsvergelijkingen als zou harddrugsverslaving minder 'erg' zijn dan alcohol. Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de vergelijking met nicotine. Ook nicotine is schadelijk, maar op totaal andere wijze: nicotine verhoogt de sterftetekans aanmerkelijk, maar wel gespreid over een periode van veertig of meer jaren. Bovendien zijn er sociale verschillen tussen deze drie vormen van verslaving; bij alcohol en roken keert men zich niet af van een sociale groep – het tegendeel is juist het geval! –, zodat de kans op een positief effect van sociale controle hier steeds aanwezig blijft.

Het alcoholgebruik is in alle westerse landen sedert 1972 enorm gestegen als een gevolg van een stijging van de welvaart van grote groepen van de middenklasse. Een oud probleem, gevaar voor armoede, werd opgelost maar de welvaart schiep er vele nieuwe bij. De maatschappelijke schade door alcoholmisbruik en alcoholverslaving is groot. Mijn vraag hierbij is: waar komt de enorme lust naar lust vandaan? De vraag naar vermijdingsgedrag, het gegeven dat velen niet kunnen omgaan met psychische of sociale onlust is ken-

nelijk wijd verspreid aanwezig in de westerse cultuur. Als er kennelijk zo'n groot potentieel aan psychische en sociale onlust, aan vermijdingsgedrag is, dan zal, zoals ik vermoed, een legalisering van drugs een aanzienlijke stijging van het gebruik ervan opleveren, mogelijk zelfs tot dezelfde hoogte als thans het alcoholgebruik. De klakkeloos gemaakte vergelijking tussen alcohol en drugs, waarbij de alcohol scherper moet worden aangepakt en de drugs moeten worden vrijgegeven, is niet vrij van een ideologische vertekening, niet vrij van een opmerkelijke drogredenering.

Vervolgens stelt Van Dijk een nu al grotendeels gerealiseerde scheiding van soft- en harddrugs voor. Ik kan me daar in vinden. Legalisering of positief gedogen van cannabis kan ik aanvaarden. Minder optimistisch dan Van Dijk ben ik over zijn idee dat deze weg geplaveid zal worden door de anti-rooklobby of anti-rookmaatregelen. Hij stelt voor door te gaan met 'schippen met de riemen die je hebt'. De gevaar- en verslavingsverschillen tussen beide genotmiddelen alsmede de daarmee verband houdende morele en politieke beleidsverschillen zullen eerst nauwkeurig in kaart gebracht moeten worden.

Ten aanzien van het betoog van Rüter tenslotte is de vraag gerechtvaardigd of zijn formule 'onder voorwaarden toelaten' volledig gedekt wordt door het opportuniteitsbeginsel. De analogie met euthanasie is hier opvallend: onder voorwaarden toelaten, maar die gedoogpraktijk heeft in het geval van euthanasie wel een aparte wettelijke grondslag gekregen, de meldingsprocedure. Zou dit dan een oplossing zijn: een meldingsprocedure voor coffeeshops?

DISCUSSIE 3

Aansluitend op de voordrachten van de heren Van Dijk en Schuyt

In aansluiting op de voordrachten van de heren Van Dijk en Schuyt vindt een discussie plaats waarin onder meer vragen worden gesteld aan de heer Van Dijk over de door hem gepresenteerde cijfers. Een deelnemer kan zich voorstellen dat het voor Nederland gunstig is om lage cijfers met betrekking tot drugsgebruik te kunnen presenteren. Hij vraagt zich af welke criteria worden gehanteerd bij de vaststelling van de Nederlandse cijfers en of die criteria identiek zijn aan de criteria die in andere Europese landen worden gehanteerd. In zijn antwoord licht de heer Van Dijk toe dat de door hem gepresenteerde cijfers afkomstig zijn van een door de Europese Unie ingesteld onderzoekscentrum voor drugs en drugsverslaving in Lissabon. De cijfers zijn opgesteld door Europese deskundigen die geen bijzondere band met het Nederlandse beleid onderhouden. De heer Van Dijk is van mening dat in een tolerant land als Nederland een kleiner 'dark number' kan worden verwacht dan in landen met een meer repressief beleid. Indien in de komende jaren aanpassing van de cijfers noodzakelijk blijkt, verwacht hij eerder een opwaartse bijstelling van de cijfers van andere landen dan van de cijfers van Nederland.

In aansluiting hierop wijst een discussiant op een vergelijkend onderzoek dat in opdracht van de Raad van Europa heeft plaatsgevonden naar de kwaliteit van schattingen van aantallen drugsverslaafden. Op basis van de uitkomst van dit onderzoek is de spreker van mening dat de cijfers niet geschikt zijn voor het maken van vergelijkingen tussen verschillende landen. Het observatorium in Lissabon is, volgens de spreker, bekend met de uitkomst van laatstgenoemd onderzoek. Daarnaast meent hij dat voor de overlast van drugsgebruik een andere oplossing mogelijk is dan alleen het opsluiten of van de straat verwijderen van drugsgebruikers. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan het maken van gebruikersruimten. In de derde plaats stelt hij de restricties met betrekking tot het kweken van hennepplanten aan de orde, zoals bijvoorbeeld het aantal planten dat gekweekt mag worden bij daglicht. Hij vraagt zich af in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan het verminderen van de overlast door drugsgebruikers en het verminderen van de justitionele problematiek in Nederland. In zijn reactie pleit de heer Van Dijk voor terughoudendheid bij het creëren van gebruikersruimten omdat een en ander snel volledig uit de hand kan lopen. Er wordt in Nederland voorzichtig ervaring opgedaan met niet erkende gedoogruimten, dat is echter een gedeeltelijke oplossing. De overlast van actief criminele verslaafden wordt hiermee niet weggenomen. Voor wat betreft de restricties inzake het kweken van hennepplanten stelt de heer Van Dijk dat de maatregelen ook kunnen worden

uitgelegd als een klein stapje in de richting van normalisatie, thans is er een garantie dat vijf planten straffeloos mogen worden gekweekt.

Een discussiant meent dat in de toekomst mondiale legalisering van drugs tot de mogelijkheden behoort. Een van de voorwaarden hiervoor is dat op internationaal niveau een discussie op gang wordt gebracht met een hoog wetenschappelijk gehalte.

Een van de aanwezigen deelt mee dat de gemeente Delfzijl voornemens is een coffeeshop te openen waar officieel cannabis zal worden verkocht. Aan de betrokkene is gevraagd de kwaliteitscontrole van de cannabis voor zijn rekening te nemen. In zijn reactie licht de heer Van Dijk toe dat in Delfzijl een coffeeshop is geopend die steun krijgt in de vorm van een renteloze lening. De coffeeshop wordt niet door de gemeente beheerd.

M.J. Langewen-Wijnbergen

ALGEMENE DISCUSSIE

Een van de deelnemers stelt dat tijdens deze bijeenkomst een scheiding tussen harddrugs en softdrugs wordt gehanteerd met voornamelijk heroïne aan de ene kant en cannabis aan de andere kant. In dit verband wijst hij op de zogenaamde 'partypillen' die door naar schatting 200000 jongeren regelmatig worden gebruikt. Hij vermoedt dat op dit terrein in de toekomst een omvangrijk probleem zal ontstaan en waarschuwt tegen het voeren van een discussie die over de problemen van gisteren gaat.

Tijdens de discussie wordt onder meer gesproken over het aspect van de persoonlijkheidskenmerken van drugsgebruikers. Een van de aanwezigen is van mening dat het idee van een 'verslaafde persoonlijkheidsstructuur' achterhaald is. In zijn ogen is het vervolgen van kleine drugsgerelateerde criminaliteit een vorm van discriminatie. Het gaat om gebruikers die afhankelijk zijn van verboden middelen, in tegenstelling tot rokers en gebruikers van alcohol. Hij vindt het geen doorslaggevend argument om drugsgebruik te verbieden omdat een kleine groep gebruikers er niet goed mee om kan gaan. Een deelnemer, zelf een regelmatige gebruiker van harddrugs, is van mening dat burgers het recht hebben te doen wat zij willen, in casu drugs te gebruiken, tenzij daardoor medeburgers worden geschaad. De ochtendvoorzitter, H.M. van Praag, is er niet van overtuigd dat er geen verband bestaat tussen persoonlijkheidsstoornissen en drugsverslaving. Hij is van mening dat legalisatie van drugs vanuit maatschappelijk en medisch standpunt bezien prematuur is. Er is op dit moment niet precies bekend wat voor effect de diverse stoffen hebben op het lichaam bij beheerst gebruik en zeker niet bij onbeheerst gebruik.

Een der aanwezigen zegt het idee te hebben dat de conclusies van de inleiders niet altijd uitsluitend op wetenschappelijke inzichten zijn gebaseerd, maar dat ervaring en andere soorten kennis mede een rol spelen.

Een van de deelnemers meent dat in Nederland te weinig gegevens bekend zijn over drugsgebruik en de gevolgen ervan. Hij verwijst naar een Amerikaans onderzoek dat tussen de jaren zeventig en de jaren negentig heeft plaatsgevonden. De enige factor die enigszins voorspellende waarde heeft voor de vraag of kinderen drugs gaan gebruiken bleek te liggen in de relatie met de ouders op driejarige leeftijd. Hij vraagt zich af in hoeverre in het Nederlandse drugsbeleid met deze conclusie rekening wordt gehouden.

Een van de discussianten meent dat in Nederland de diverse disciplines onderling weinig contacten hebben op het gebied van drugs en stelt voor vanuit de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen voor de

bestudering van drugsproblematiek een interdisciplinaire werkgroep in te stellen.

M.J. Langewen-Wijnbergen

J.A. Michon

Naschrift: Verslaving als chronische ziekte?

Sinds de themadag plaatsvond hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan. In Nederland is uitzonderlijk behoedzaam enige ruimte geschapen voor een minuscuul experiment met vrije heroïneverstrekking. Een referendum in Zwitserland heeft voortzetting van een veel grootschaliger experiment mogelijk gemaakt en daarmee misschien op termijn de weg geopend voor verdergaande liberalisatie van het drugsbeleid. En ook in de Verenigde Staten lijkt hier en daar het besef door te dringen dat er andere wegen zijn om het gebruik van drugs beheersbaar te maken dan de buitengewoon kostbare en weinig effectieve *War on Drugs* die de afgelopen tien jaar gevoerd is. Al deze ontwikkelingen wijzen op een verschuiving in de richting van het eerder besproken *gezondheidsmodel*.

Deze verschuiving wordt ondersteund door nieuwe inzichten met betrekking tot de werking van psychoactieve stoffen en de wijze waarop, binnen de context van het gezondheidsmodel, zo goed mogelijk met drugsverslaafden kan worden omgegaan. Een aantal van deze inzichten kwam onlangs aan de orde in het tijdschrift *Science*, in de aflevering van 3 oktober 1997 (jaargang 278, p. 45-75).

Daarin behandelt Leshner (1997) addictie als een organisch hersenlijden en gaat hij na welke consequenties deze opvatting heeft voor de maatschappelijke benadering van de drugsproblematiek. Gegeven de nieuwe inzichten waarop de bijdragen in de genoemde aflevering van *Science* nader ingaan, is het mogelijk, aldus de auteur, concrete verschillen aan te wijzen tussen normale hersenen en de aangetaste hersenen van de verslaafde.

Een probleem hierbij is echter 'the dramatic lag between these advances in science and their appreciation by the general public or their application in either practice or public policy settings' (o.c. 1997, p. 45). De auteur bepleit dan ook een radicale verschuiving van de *bad person* naar de *chronic illness sufferer* als metafoor voor de drugsverslaafde. Drugs zijn niet vooral een sociaal probleem, maar tenminste evenzeer een gezondheidsprobleem. Omdat men zich dit onvoldoende realiseert ontstaat er vertraging bij het beheersen van de drugsproblematiek. Hier zien we de tegenstelling tussen gezondheidsmodel en strafrechtmodel in extreme vorm.

Vrijwel alle verslavende middelen hebben, aldus de auteur, invloed op een 'beloningssysteem' het zogeheten *mesolimbisch* systeem in de hersenen. Deze middelen veroorzaken niet alleen directe invloeden (roes) maar brengen ook veranderingen teweeg die blijven bestaan, ook nadat men al lang met het gebruik gestopt is. Behandeling moet er daarom op gericht zijn deze organische

veranderingen om te keren of tenminste te compenseren met medicijnen en gedragsbeïnvloeding. Men kan bovendien vaststellen dat 'exposure to conditional cues can be a major factor in causing persistent or recurrent drug cravings and drug use relapses even after successful treatment' (o.c., p. 46). Beheersing mag men verwachten, maar geen genezing. Kortom drugsverslaving heeft het karakter van een chronische ziekte en een behandeling mag geslaagd heten als er sprake is van 'a significant decrease in drug use and long periods of abstinence, with only occasional relapses' (ibid.).

De consequentie voor de strafrechtelijke benadering is dat gevangenisstraf als zodanig zinloos is voor de patiënt. Te rechtvaardigen valt detentie uitsluitend in combinatie met een serieuze behandeling waarin zowel aan biomedische, als aan psychologische en sociale aspecten aandacht geschonken wordt. Leshners positie ondersteunt althans één belangrijke hoeksteen van het Nederlandse drugsbeleid – de beperking van de gezondheidsschade of *harm reduction*, al gaat de metafoor van drugsverslaving als chronische ziekte beduidend verder in de richting van het gezondheidsmodel dan voorheen.

LITERATUUR

Leshner, A.I. 1997. Addiction is a brain disease, and it matters. *Science* 278, 45-47.