

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 zelfverklaarde *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 opportunistische beginsel: 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.